



Instituto Superior
de Ciências Sociais e Políticas
UNIVERSIDADE DE LISBOA

U LISBOA

UNIVERSIDADE
DE LISBOA

A política pública de estágios profissionais na administração local: avaliação do impacto na empregabilidade dos jovens portugueses

Autora: Carla Margaret Assunção Reis Amador Mendes

Orientadora: Professora Doutora Dália Sousa Gonçalves da Costa

Coorientador: Professor Doutor Hugo Marco Consciência Silvestre

**Dissertação para obtenção de grau de Mestre
em Administração Pública**

**Lisboa
2013**

VALORIZAMOS PESSOAS

*"There is nothing so practical as a good theory."
Kurt Lewin*

AGRADECIMENTOS

Este espaço é dedicado àqueles que deram a sua contribuição para que a presente dissertação fosse realizada. A todos eles deixamos aqui o nosso agradecimento sincero.

Em primeiro lugar, agradecemos ao Professor Doutor Hugo Consciência Silvestre por ter aceitado orientar esta tese. Os conhecimentos que transmitiu foram essenciais para o desbravar de uma área que nos era totalmente desconhecida, ao nível do processo de construção das políticas públicas. O seu espírito crítico e as recomendações foram imprescindíveis para a qualidade deste trabalho, embora nós assumamos exclusivamente as limitações que o mesmo contenha. A liberdade de ação que pautou a transmissão dos conhecimentos foi o campo ideal que favoreceu o nosso crescimento intelectual.

À Professora Dália Costa agradecemos a disponibilidade e a ajuda, que se concretizou essencialmente na fase final da elaboração do trabalho, e que permitiu que este fosse apresentado.

Agradecemos à Direção-Geral das Autarquias Locais, em particular na pessoa da Dra. Maria Odete Veríssimo, Chefe de Equipa da Unidade de Apoio aos Fundos Estruturais Comunitários, por nos terem disponibilizado a informação dos inquéritos à empregabilidade dos estágios.

Estou grata aos meus colegas de trabalho, pelas muitas discussões que tivemos acerca das condições de realização do programa de estágios, bem como aos demais que, de alguma forma, contribuíram para a revisão da dissertação.

Deixamos também uma palavra de agradecimento ao Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa e à iniciativa que permitiu aos alunos licenciados no período pré-bolonha a conclusão do mestrado, valorizando os conhecimentos já adquiridos na licenciatura.

Por último, queremos agradecer aos familiares que mais afetados foram pelo tempo que passamos a investigar e pela falta de disponibilidade que caracterizou o tempo que durou o desenvolvimento desta etapa da nossa vida.

RESUMO

Este trabalho conducente à obtenção do grau de mestre em Administração Pública tem como objetivo avaliar o impacto da política de estágios profissionais desenvolvida em Portugal pela administração local, no grau de empregabilidade dos jovens, matéria sobre a qual não existe qualquer estudo avaliativo. Num contexto de escassez de recursos financeiros, assume particular pertinência perceber se os gastos governamentais no âmbito desta política de emprego têm permitido atingir os objetivos definidos. Para o efeito, desenvolveu-se um estudo do tipo experimental, através do qual se procurou conhecer a situação face ao emprego dos jovens que frequentaram os estágios, um e três meses após o fim do estágio, por comparação com a situação de outros jovens que se candidataram mas não os frequentaram.

Deste estudo concluiu-se que, no curto prazo, não se verifica uma relação positiva entre a frequência dos estágios e o aumento do grau de empregabilidade dos jovens, o que põe em causa a manutenção deste programa por parte do governo português. Estes resultados devem ser confirmados no médio prazo, no sentido de aferir se a taxa de empregabilidade dos jovens se mantém ao mesmo nível. Na avaliação da política de estágios na administração local pode ainda ser relevante ter em conta outros efeitos, como sejam o facto de permitir aos jovens integrarem-se, pelo menos temporariamente, no mercado de trabalho, contrariando-se a sua tendência natural para o aumento da desmotivação, deterioração das qualificações e perda da experiência de trabalho, bem como o contributo dos estágios para o reforço da coesão social, proporcionado pelo aumento da interação social.

A introdução de alterações ao *design* da política pública dos estágios do PEPAL, proporcionando uma maior intervenção das autarquias locais na escolha dos estagiários, poderia contribuir para que esta tivesse melhores resultados em matéria do grau de empregabilidade dos estagiários.

Palavras-chave: Políticas públicas; políticas públicas para a empregabilidade; políticas ativas de emprego; estágios profissionais; avaliação de programa público.

Abstract

This study, conducive to the attainment of a master's degree in Public Administration, aims to evaluate the impact of the public policy of apprenticeships developed in Portugal by local government on young people's employability, a matter on which there is currently no study available. In a context of constricted financial resources, it becomes especially important to understand whether government's spending on this labor market policy has permitted to reach the goals set. With this purpose, we developed an experimental study, through which compared the employment situation of young people who attended the apprenticeship, one and three months after it ended, to the employment situation of other youngsters who applied, but did not attend them.

From this study we concluded that, in the short-term, there is no positive relationship between the attendance of apprenticeships and the increase in employability, which questions the continuation of this program by the Portuguese government. These results should be confirmed in the medium-term, in order to evaluate whether the youth's rate of employability remains the same. In evaluating the public policy on apprenticeships developed by local government, it may also be relevant to take into account other outcomes, such as the fact that it enables young people to integrate themselves, at least temporarily, in the labor market, which permits to counter their natural tendency to increase demotivation, deterioration of skills and loss of work experience, as well as the contribution of the apprenticeships to the strengthen of social cohesion provided by increased social interaction.

The introduction of changes in the design of the public policy of apprenticeships developed by local government to provide greater involvement of local authorities in the selection of trainees, might contribute to higher rates of employability of the trainees.

Keywords: Social policies, public policies for employability or active labor market policies, professional apprenticeship, public program evaluation.

ÍNDICE

1. Introdução	1
2. Abordagem teórica das políticas públicas	6
2.1 A origem e o desenvolvimento dos estudos sobre políticas públicas.....	6
2.2 Conceito e formulação das políticas públicas	8
2.2.1 O conceito das políticas públicas	8
2.2.2 A formulação das políticas públicas.....	11
3. Implementação das políticas públicas	16
3.1 A implementação	16
3.1.1 Conceito de implementação	16
3.1.2 Teorias da implementação.....	17
3.2 A internalização e a externalização como formas de prestação do serviço público.....	22
4. A avaliação das políticas públicas.....	24
4.1 O que se entende por avaliação	25
4.2 Evolução histórica do papel da avaliação.....	26
4.3 Modelos de avaliação	31
4.4 Consequências e limitações da avaliação	38
4.5 Expetativas dos estudos de avaliação.....	41
5. As políticas de emprego	43
5.1 O desemprego.....	43
5.2 O conceito de políticas de emprego	46
5.3 Classificação das políticas de emprego: políticas ativas e passivas	47
5.3.1 Tipos de políticas ativas de emprego	50
5.3.2 O conceito de empregabilidade	54
5.4 Os resultados das políticas ativas de emprego, no contexto internacional.....	54
6. A política de estágios profissionais em Portugal.....	59
6.1 Estágios profissionais do Instituto de Emprego e Formação Profissional.....	59
6.2 Estágios profissionais na Administração Pública Central.....	63
6.3 O Programa de Estágios Profissionais na Administração Local (PEPAL)	65
7. Metodologia	67
7.1 Questão de partida.....	67
7.2 Objetivo de pesquisa	67
7.3 Desenho de pesquisa	67
7.4 Método e técnicas utilizadas	68

8. Resultados e discussão	71
a) Nível de empregabilidade dos ex-estagiários e dos não participantes nos estágios	71
b) Situação face ao emprego dos ex-estagiários de acordo com o tipo de entidade onde se realizou o estágio	76
c) Situação face ao emprego dos ex-estagiários e dos não participantes nos estágios, de acordo com a região da residência	78
d) Situação face ao emprego dos ex-estagiários e dos não participantes nos estágios, de acordo com o género.....	81
e) Situação face ao emprego dos ex-estagiários e dos não participantes nos estágios, de acordo com o tipo de entidade onde está/esteve empregado.....	85
f) Situação face ao emprego dos ex-estagiários e dos não participantes nos estágios, de acordo com a situação face ao emprego e nível de habilitações literárias	88
g) Média etária dos ex-estagiários e dos não participantes nos estágios, de acordo com a respetiva situação face ao emprego	89
h) Perceção acerca do contributo do estágio para a obtenção do emprego	91
i) Perceção acerca da relação entre a atividade profissional e o estágio realizado.....	92
9. Considerações finais.....	94
Referências Bibliográficas	100
ANEXOS - INSTRUMENTOS DE RECOLHA DE DADOS	1
Inquérito A - Inquérito aplicado a grupo de análise, ou grupo A (grupo de indivíduos que realizaram o estágio do PEPAL).....	2
Inquérito B - Inquérito aplicado a grupo de comparação ou de controlo, ou grupo B (grupo de jovens que se candidataram à realização de estágio, mas que não foram selecionados)	4

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Situação dos ex-estagiários face ao emprego.....	71
Gráfico 2 - Situação face ao emprego dos candidatos que não realizaram estágio	74
Gráfico 3 - Nº de jovens ex-estagiários empregados após o fim do estágio (valores absolutos)	75
Gráfico 4 - Percentagem de jovens ex-estagiários empregados após o fim do estágio	76
Gráfico 5 - Situação dos ex-estagiários face ao emprego, de acordo com o tipo de entidade onde realizaram o estágio.....	77
Gráfico 6 - Situação dos ex-estagiários face ao emprego, de acordo com a região da residência	78
Gráfico 7 - Ex-estagiários - Total de respostas ao inquérito, de acordo com o género.....	82
Gráfico 8 - Ex-estagiários empregados, de acordo com o género	83
Gráfico 9 - Total respostas ao inquérito dos candidatos que não realizaram estágio, de acordo com o género.....	84
Gráfico 10 - Candidatos que não realizaram estágio e estavam empregados, de acordo com o género	84
Gráfico 11 - Ex-estagiários empregados, de acordo com o tipo de entidade onde está/esteve empregado	85
Gráfico 12 - Tipo de entidade onde estão empregados os candidatos que não realizaram estágio	87
Gráfico 13 - Distribuição dos ex-estagiários de acordo com a situação face ao emprego e nível de habilitações literárias.....	88
Gráfico 14 - Distribuição dos indivíduos que não realizaram estágio de acordo com a situação face ao emprego e nível de habilitações literárias.....	89
Gráfico 15 - Média etária dos ex-estagiários, de acordo com a respetiva situação face ao emprego..	90
Gráfico 16 - Média etária dos candidatos que não realizaram estágio, de acordo com a respetiva situação face ao emprego	90
Gráfico 17 - Perceção acerca do contributo do estágio para a obtenção do emprego	91
Gráfico 18 - Ex-estagiários que consideram que o estágio contribuiu muito para a obtenção do emprego, segundo o local do emprego obtido.....	92
Gráfico 19 - Perceção acerca da relação entre a atividade profissional e o estágio realizado.....	93

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - O processo de formação das políticas públicas	12
Tabela 2 – Despesas públicas com políticas de emprego em Portugal e na média dos países da OCDE, em percentagem do PIB	49
Tabela 3 – Tipos de medidas ativas de emprego em Portugal	51
Tabela 4 – Execução do POEFDS (2000-2006).....	53
Tabela 5 - Peso relativo dos ex-estagiários empregados e não empregados, de acordo com o tipo de entidade onde realizaram o estágio	77
Tabela 6 - Distribuição relativa dos ex-estagiários de acordo com a situação face ao emprego e região da residência do jovem.....	79
Tabela 7 - Taxa de desemprego da população portuguesa por região, no 2.º trimestre de 2012.....	79
Tabela 8 – Qualificação académica da população portuguesa em 2001	80
Tabela 9 - Distribuição relativa dos candidatos que não realizaram estágio de acordo com a situação face ao emprego e região da residência do jovem.....	81
Tabela 10 - Situação dos ex-estagiários face ao emprego, de acordo com o tipo de entidade onde realizaram o estágio e a entidade onde ficaram empregados	86
Tabela 11 - Peso dos ex-estagiários empregados e não empregados, de acordo com o tipo de entidade onde realizaram estágio	87

1. Introdução

A avaliação da política pública de estágios profissionais na administração local em Portugal e o seu impacto na empregabilidade dos jovens foi a escolha da nossa investigação para obtenção do grau de mestre em Administração Pública conferido pelo Instituto de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa. Tal tema é de extrema importância mercê da sua atualidade e pertinência, como de seguida iremos constatar.

No início da segunda década do século XXI, com a crise económica que tem afetado os países ocidentais desde 2008, e Portugal com particular intensidade, o papel do Estado na sociedade tem vindo cada vez mais a ser posto em causa, tanto no que respeita ao tipo de programas que devem ser prosseguidos pelo Estado, como à eficácia da sua intervenção, assumindo particular relevância uma utilização mais eficiente dos recursos de que o país dispõe (*cfr.* Rossi *et al.*, 2004).

Por outro lado, nos últimos anos, na Europa em geral e em Portugal em particular tem-se assistido a um aumento significativo da taxa de desemprego, que atingiu fortemente os jovens, incluindo os licenciados. De acordo com os valores do Instituto Nacional de Estatística¹, no quarto trimestre de 2012 a taxa de desemprego dos jovens licenciados entre os 25 e os 34 anos era de 19,3%, enquanto no período homólogo do ano de 2000 era de 3,7%; nas mesmas datas, as taxas de desemprego global eram, respetivamente, de 16,9% e 3,9%. Em números absolutos, isto significou o aumento de jovens licenciados desempregados, entre os 25 e os 34 anos, que passaram de cerca de 8 mil, no ano de 2000, para 66,1 mil, em 2012, o que representou um aumento de mais de 800% da taxa de desemprego deste grupo de jovens.

Conforme constata a OCDE no relatório de 2009 sobre o emprego (OCDE, 2009), as perdas resultantes do desemprego afetam o bem-estar muito para além da perda de produtividade e de rendimentos. Do mesmo advêm consequências negativas a nível da saúde física e mental, das taxas de criminalidade e da felicidade subjetiva, afetando igualmente os indivíduos que, mantendo o emprego, receiam a sua perda. No mesmo relatório constatou-se igualmente que o

¹ Taxa de desemprego (Séries 1998 e 2011 - %) por Sexo, Grupo etário e Nível de escolaridade mais elevado completo; Trimestral - INE, Inquérito ao Emprego.

desemprego, em particular o de longa duração², pode reduzir de forma permanente os ganhos dos indivíduos afetados, sendo estes efeitos possivelmente piores nos indivíduos mais jovens.

Para alterar o rumo dos acontecimentos, as autoridades governativas desenvolvem políticas públicas.

Mas o que se entende exatamente por políticas públicas? A resposta a esta questão já foi dada por muitos autores, conforme refere Silvestre (2010). Resume-se, para alguns autores, no entendimento das políticas públicas como sendo toda e qualquer decisão das autoridades governativas; para outros, as políticas públicas são declarações das legitimadas autoridades públicas sobre um qualquer assunto. Comum a estes entendimentos é a noção de que a política pública resulta de toda e qualquer decisão de órgãos políticos; não há, por outro lado, convergência quanto à execução das mesmas.

No que concerne à formação das políticas públicas é possível identificar um conjunto de fases. De acordo com Anderson (1984), num primeiro momento é constatada a existência de um problema que, quando considerado público dá origem a um tema; estamos na fase da conceção da política pública. Na sequência da decisão de aprovação, a política pública entra na fase de execução, que pode ser feita internamente, caso o Estado resolva executá-la através dos serviços públicos; ou externamente, caso o Estado passe para o sector privado a concretização da política aprovada (*cfr.* Silvestre, 2010).

Em qualquer dos casos, a implementação das políticas públicas não fica completa sem a respetiva avaliação. De facto, conforme foi identificado por vários autores (*cfr.* Rossi *et al.*, 2004), em determinado momento, políticos, gestores de programas, contribuintes ou clientes dos programas necessitam de distinguir de forma inequívoca os programas que têm impacto social, daqueles que são ineficazes, bem como apoiar o lançamento ou a revisão de novos programas que visem atingir resultados desejáveis. Para o efeito, é necessário proceder à avaliação das políticas implementadas, através da resposta a questões fundamentais: as intervenções estão a atingir a população alvo? A intervenção está a ser corretamente implementada? Os serviços estão a ser prestados da forma como foram concebidos? Os custos com o programa são razoáveis, tendo em conta os objetivos atingidos e benefícios obtidos?

² A OCDE (2012b) define o desemprego de longa duração como aquele que abrange as pessoas que estão sem trabalho e à procura de emprego há mais de um ano.

Ainda de acordo com os citados autores (ROSSI *et al.*, 2004), a avaliação pode incidir sobre uma grande variedade de tipos de programas, com o objetivo de avaliar os respectivos resultados. A avaliação ainda pode incidir sobre a necessidade de um programa, a sua organização, o seu funcionamento, os serviços prestados ou a eficiência do mesmo. Ao incidir sobre os resultados dos programas implementados, a avaliação das políticas públicas permite extrair consequências para ações futuras. Caso os objetivos do programa tenham sido atingidos, o programa pode ser suspenso ou chegar ao fim, ou dar início a um novo ciclo.

No atual contexto de crise económica, a ênfase na avaliação das políticas públicas é particularmente relevante. É com base na avaliação que se torna possível retirar conclusões fundamentadas que justifiquem a manutenção de uma determinada política pública ou, caso a mesma não esteja a atingir os resultados pretendidos no momento da sua conceção, a reformulação da mesma ou, inclusive, o abandono da sua execução pelo Estado. Conforme afirma Bilhim (2008), atualmente já não é suficiente declarar que uma medida vai ser bem-sucedida na administração pública.

Por todo o mundo, os governos têm vindo a desenvolver políticas públicas destinadas a combater as elevadas taxas de desemprego que afetam os jovens (MANGAN e JOHNSTON, 1999; OBADIC e GVERIC, 2010). Representando o desemprego uma perda de recursos e traduzindo-se na diminuição dos recursos dos países (SAMUELSON e NORDHAUS, 1993), o desemprego jovem apresenta geralmente taxas mais elevadas do que os restantes grupos demográficos, o que justifica a pertinência deste estudo.

Com aquelas políticas, tem-se o intuito político de aumentar o grau de empregabilidade dos indivíduos que se encontram na situação de desemprego, facilitando deste modo a integração dos mesmos no mercado de trabalho. Segundo Betcherman *et al.* (2004), apesar de não existir consenso acerca da eficácia das políticas ativas de emprego, são poucas as alternativas que se colocam aos governos no combate ao desemprego, o que realça a importância da avaliação das várias políticas existentes nesta área. De facto, a avaliação daquelas políticas permite direcionar os investimentos públicos a realizar para os programas com maior eficácia, bem como a alteração, ou mesmo a desistência, de programas que não registem resultados positivos.

Foi com base neste ponto de partida que escolhemos como objeto de estudo para a nossa dissertação de mestrado a avaliação de uma política pública de emprego implementada em Portugal: os estágios profissionais na administração local.

Assim, colocamos como ponto de partida a seguinte questão: *Qual a relação entre a frequência de estágios profissionais na administração local e o grau de empregabilidade posterior dos seus utilizadores?* Pretendemos saber se estes estágios contribuem para o aumento da taxa de empregabilidade dos jovens que os frequentam. Para respondermos a esta questão, para a qual não existe informação disponível em Portugal, e atendendo ao que Camões (2012) dispõe sobre este assunto, iremos recorrer a um estudo do tipo experimental, através do qual procuraremos identificar a situação face ao emprego de um grupo de jovens que frequentaram o programa de estágios na administração local e confrontá-la com a de outro grupo de jovens que não participou no programa, que servirá como grupo de controlo, no sentido de aferir se a taxa de empregabilidade dos jovens é diferente no primeiro e no segundo grupo referidos. A partir desta comparação, poderemos concluir se os objetivos pretendidos com esta política estão a ser atingidos. Para a identificação da situação face ao emprego dos indivíduos dos dois grupos, iremos basear-nos em respostas a questionários preenchidos pelos jovens em questão.

O estudo encontra-se estruturado em duas partes. A primeira parte é constituída pelos capítulos 2 a 6, nos quais procedemos à contextualização teórica necessária para a compreensão da questão que selecionamos para o nosso estudo. A segunda parte é formada pelos capítulos 7 a 9 e engloba a componente empírica do trabalho, desde a explicitação da metodologia escolhida à apresentação e discussão dos resultados.

Assim, no capítulo 2 começamos por abordar a origem dos estudos sobre políticas públicas, bem como o seu desenvolvimento. Procedemos também à definição do conceito de políticas públicas e analisamos a forma como as mesmas são formuladas.

A implementação das políticas públicas é objeto do capítulo 3. Atenta a importância desta fase do processo nos resultados das políticas públicas, optou-se pela sua autonomização. A forma como são prestados os serviços públicos - através da internalização ou da externalização - é igualmente abordada neste capítulo, o que nos permite uma melhor compreensão da forma como se desenvolvem no terreno as políticas públicas.

O capítulo 4 é constituído pela análise da avaliação enquanto fase do processo de produção das políticas públicas. Dado que a temática do presente trabalho se enquadra nesta fase do processo, discorre-se com alguma profundidade sobre esta questão. Para o efeito, parte-se da definição do que se entende por avaliação e apresenta-se de seguida a evolução histórica do papel da avaliação das políticas públicas. Neste capítulo do trabalho são também revistos vários modelos de avaliação, que têm em conta os principais critérios identificados na literatura. As consequências e limitações da avaliação, bem como o que se espera dos estudos de avaliação, são matérias igualmente analisadas nesta parte do estudo.

O desemprego e as políticas de emprego são analisados no capítulo 5, no qual se começa por procurar explicações para o desemprego para, seguidamente, se abordar o conceito de políticas de emprego, identificar e caracterizar tipologias das mesmas. As políticas ativas de emprego são abordadas com detalhe neste capítulo, na medida em que os estágios profissionais se enquadram nesta tipologia. A revisão da literatura no que se prende aos resultados das políticas ativas de emprego no contexto internacional encerra esta parte do nosso trabalho, permitindo reunir a informação necessária à análise dos dados por nós recolhidos no âmbito desta tese.

No capítulo 6 caracterizamos os estágios profissionais enquanto medida das políticas ativas de emprego em Portugal, sendo o Programa de Estágios Profissionais na Administração Local (PEPAL) objeto de tratamento detalhado.

No capítulo 7, dedicado à metodologia, é identificada a questão de partida subjacente ao tema que nos propusemos desenvolver nesta tese, bem como o objetivo da pesquisa. O desenho da pesquisa e a apresentação das opções metodológicas de recolha e tratamento de dados constam igualmente deste ponto.

No capítulo 8 apresentamos os resultados obtidos com a pesquisa efetuada sobre o grau de empregabilidade dos estagiários e a discussão dos mesmos, tendo em conta os dados observados e os elementos apurados anteriormente na revisão da literatura sobre esta matéria.

Por último, finalizamos a nossa investigação no capítulo 9, através da apresentação das principais conclusões e de algumas pistas para futuros estudos.

2. Abordagem teórica das políticas públicas

Com o intuito de melhor compreender o impacto da política pública de estágios profissionais, importa estabelecer num primeiro momento o conceito das políticas públicas em geral, procurando igualmente conhecer o seu funcionamento. Para o efeito, começamos por procurar na literatura a origem dos estudos sobre políticas públicas e definir conceptualmente o que se entende como políticas públicas, passando de seguida à identificação das várias fases do processo de produção das políticas públicas e, finalmente, analisa-se com maior profundidade a fase da avaliação.

2.1 A origem e o desenvolvimento dos estudos sobre políticas públicas

O estudo das políticas públicas remonta a épocas tão antigas como a civilização. Segundo Oliveira Rocha (2010), obras como a *Utopia*, de Thomas More, o *Príncipe*, de Maquiavel, a *Nova Atlântida*, de Bacon, ou o trabalho de filósofos como Locke, Hobbes, Montesquieu e Rousseau, podem ser apresentados como exemplos de análise das políticas públicas, uma vez que estes filósofos, nas suas obras, debruçaram-se sobre as políticas desenvolvidas pelos governantes e analisaram alternativas às políticas públicas que dominavam nas épocas em que escreveram. No entanto, e segundo este mesmo autor, o estudo das políticas públicas como disciplina teórica veio a ocorrer nos Estados Unidos da América, já no século XX, no contexto da crescente intervenção do Estado e da necessidade de avaliação dos programas políticos.

Atualmente é possível encontrar uma multiplicidade de estudos no âmbito das políticas públicas, em particular originários de autores norte-americanos. Conforme constatou Birkland (2010), é intrigante saber qual a razão por que os governos adotam determinadas políticas em vez de outras, particularmente quando as decisões parecem ser contraditórias. Por exemplo, e segundo este, por que razão o governo apoia o cultivo do tabaco e desencoraja o uso de cigarros, ou concede benefícios fiscais para a compra de casas ao invés de apoiar o arrendamento? A tentativa de compreensão deste tipo de questões tem levado muitos estudiosos, de diferentes matrizes ideológicas, a tentarem perceber os problemas públicos e a forma de os resolver.

Segundo Bilhim (2008), o estudo das políticas públicas chegou a ser a área mais importante da administração pública na década de oitenta do século passado, nos Estados Unidos da

América. Os modelos de análise das políticas norte-americanas alcançaram, já na década de noventa seguinte, o Reino Unido, difundindo-se depois pela Europa, Austrália e Nova Zelândia. Na Europa continental, e mercê da sua tradição administrativista e cultura legalista, registou-se maior dificuldade em aceitar os estudos na área das políticas públicas; nos Estados Unidos da América, o nascimento da disciplina foi favorecido, segundo Barbara Nelson (por Bilhim, 2008), devido à existência de duas condições indispensáveis: estabilidade política e estabilidade democrática, aliada à existência de grupos de opinião independentes que avaliam a ação do governo.

Segundo Howlett *et al.* (2009), um dos mais importantes estudos, apontado por muitos autores como o marco do aparecimento das *policy sciences*³ como disciplina científica, foi publicado por Lasswell e Lerner em 1951, que identificaram três características das *policy sciences*: a) têm uma perspetiva multidisciplinar; b) são orientadas para a resolução de problemas, e c) são explicitamente normativas. Por multidisciplinares, Lasswell queria dizer, no entender de Howlett *et al.* (2009), que as *policy sciences* deveriam afastar-se do campo de estudo das instituições e estruturas políticas e debruçar-se sobre matérias de disciplinas como a sociologia, a economia, direito ou ciência política. As *policy sciences* deviam ser orientadas para a resolução de problemas reais, não se limitando a debates puramente académicos, muitas vezes, estéreis. Por serem explicitamente normativas, Lasswell entendia que as *policy sciences* não podem pretender ser objetivamente científicas e desligar-se da componente valorativa inerente aos problemas sociais.

Embora na sua essência as ideias de Lasswell tenham continuado válidas no campo do estudo das *policy sciences*, a passagem do tempo levou a alterações nas três componentes específicas por ele identificadas. Segundo Howlett *et al.* (2009), relativamente à multidisciplinaridade, apesar de se manter a ênfase na interligação com outras disciplinas sociais, a *policy science* encontra-se já suficientemente autonomizada como disciplina, na medida em que possui um conjunto próprio e único de conceitos e terminologia. Embora muitos dos conceitos tenham tido origem noutras disciplinas, o recurso aos mesmos no contexto do estudo das políticas públicas confere-lhes um significado específico. A multidisciplinaridade é igualmente entendida numa outra perspetiva: os académicos preocupam-se não só em ser especialistas na área do estudo das políticas públicas, como também na área substantiva da política pública que é objeto de análise, seja na área da habitação social, do ambiente ou das políticas de

³ Designação atribuída nos Estados Unidos da América ao estudo das políticas públicas.

emprego. A tendência em orientar-se exclusivamente para a resolução de problemas concretos sofreu também alterações; inicialmente esperava-se que os estudos acerca das políticas públicas e os seus resultados dessem origem a recomendações diretamente aplicáveis aos problemas sociais. Contudo, este desiderato foi negativamente afetado em consequência da complexidade do próprio processo político, uma vez que os governos se revelaram resistentes às recomendações – provenientes dos especialistas das matérias – que eram objeto das políticas públicas e a superioridade técnica dos analistas subordinou-se às necessidades políticas, prevalecendo políticas públicas que não eram consideradas pelos especialistas como as mais indicadas. Também a tendência para as *policy sciences* manterem o seu caráter estritamente normativo se alterou, embora este princípio tenha sofrido menos alterações do que os restantes. Para Howlett *et al.* (2009), a maioria dos académicos recusou-se a excluir os valores das respetivas análises, enfatizando tanto a avaliação dos objetivos e os meios da política pública, como o processo de elaboração da política propriamente dito. Contudo, a pretensão de prescrever objetivos específicos e normas diminuiu à medida que aumentou a percepção da impossibilidade de abordar determinados problemas públicos, tendo muitos analistas passado a privilegiar a avaliação das políticas em termos de eficiência e de eficácia.

O interesse nas matérias relativas às políticas públicas, quer seja no campo da formação, da implementação ou da avaliação, levou ao surgimento de inúmeros estudos, tendo-se destacado o esforço dos autores visando a concetualização do termo e o estudo das mesmas enquanto processo assente num conjunto de fases.

2.2 Conceito e formulação das políticas públicas

2.2.1 O conceito das políticas públicas

A análise do que são as políticas públicas e como surgem são matérias que se torna essencial entender do ponto de vista teórico – e para melhor compreendermos o resultado da análise que nos propusemos fazer sobre o impacto da política de estágios profissionais nas autarquias locais em matéria de empregabilidade dos jovens. Importa, pois, tentar definir os conceitos relevantes nesta matéria e, desde logo, o conceito de política pública. Para o efeito, procuramos conhecer as definições deste conceito propostas por vários autores.

Acompanhando a evolução do papel do Estado na sociedade ao longo do último século, em particular, desde a Segunda Guerra Mundial até aos nossos dias, o campo abrangido pelas políticas públicas tem sofrido mudanças, tornando mais complexa a tarefa de chegar a uma definição do conceito de políticas públicas. É possível encontrar na literatura especializada uma multiplicidade de conceitos. É igualmente possível identificar elementos comuns à maioria das definições do conceito de políticas públicas.

De facto, a definição de políticas públicas que encontramos em Thomas Dye (2005) reúne um largo consenso entre os autores (*cfr.* Howlett *et al.*, 2009; Rocha, 2010). Dye define política pública como tudo aquilo que o governo decide fazer ou não fazer⁴.

No entanto, esta noção é considerada por Howlett *et al.* (2009) demasiado simplista para fins analíticos, na medida em que não diferencia as várias atividades governamentais, ao tratar da mesma forma todas as políticas públicas, seja a compra de *clips* ou a decisão de avançar ou não para uma guerra nuclear. Mas os méritos da definição de Dye (2005) são reconhecidos por aqueles autores; desde logo, especifica que o agente principal da formação da política pública é o governo, o que significa que as decisões de outros agentes (organizações não-lucrativas, grupos de interesse, indivíduos, agentes económicos privados, etc.) não são decisões públicas. O papel dos governos deve-se à sua capacidade única de tomar decisões a favor dos cidadãos, apoiadas pela possibilidade de aplicação de sanções aos não cumpridores.

Outro aspeto que é salientado na definição do autor é o facto de, para além de abranger a ação do governo, englobar igualmente a sua inação, isto é, aquilo que o governo decide não fazer. Nesta perspetiva, o que o governo decide não fazer tem tanto impacto na sociedade como a ação propriamente dita.

Por último, importa destacar na definição de Dye (2005) o facto de abranger a noção de que uma política pública é uma escolha consciente do governo. É certo que, por vezes, as decisões dos governos têm consequências imprevistas e não intencionais, como sejam, por exemplo, a decisão de aumentar a taxa do IVA levar a uma menor arrecadação de receitas por parte do Estado devido à “fuga” aos impostos; neste caso, não obstante a consequência resultar de uma ação do governo, não se pode falar de uma política pública com o objetivo de reduzir as receitas.

⁴ No original, “whatever governments choose to do or not to do”.

Numa definição mais elaborada, Jenkins (*in* Howlett *et al.*, 2009) define política pública como um conjunto de decisões interrelacionadas tomadas por um ator político ou por um grupo de atores relativamente a determinados objetivos e aos meios para os atingir numa determinada situação, em que tais decisões deveriam, em princípio, estar dentro da capacidade daqueles atores alcançar.

Esta definição é particularmente útil na medida em que especifica que uma política é composta por uma seleção de objetivos e meios; enquanto na definição de Dye (2005) parece haver apenas uma situação e uma decisão correspondente por parte do governo, na definição de Jenkins apresentada por Howlett *et al.* (2009) emerge a ideia de que a formação das políticas públicas é um processo que resulta de um conjunto de decisões interrelacionadas. Segundo este último, o governo nunca aborda um problema unicamente com uma decisão, mas sim através de um conjunto de decisões que contribuem para um determinado resultado, envolvendo um conjunto de atores, desde particulares, a departamentos da administração pública ou organizações privadas.

Howlett *et al.* (2009) salientam ainda outro aspeto importante da definição de Jenkins no reconhecimento de que a capacidade de um governo para implementar as decisões pode condicionar fortemente o leque de opções que o governo considera, em matéria de políticas públicas – como sejam, designadamente, limitações dos recursos financeiros, de informação, decorrentes de compromissos internacionais assumidos ou a resistência de determinados grupos à implementação das políticas. Por exemplo, a compreensão das políticas de saúde em determinados países não é possível sem ter em conta a forte oposição protagonizada pela classe médica, em relação ao controlo dos gastos com a saúde por parte dos governos, que dificulta a adoção de medidas de controlo / diminuição dos gastos com as políticas da saúde.

Por tudo isto, Howlett *et al.* (2009) apresentam uma definição de política pública em que reconhecem a política pública como um fenómeno complexo, consistindo em numerosas decisões, tomadas por uma multiplicidade de indivíduos e organizações dentro do governo, e que estas decisões são também influenciadas por outros atores, que operam dentro ou fora do Estado. Os resultados das políticas são também condicionados pelas estruturas em que estes atores agem e pelas ideias por eles defendidas, tendo aqueles, regra geral, influenciado o processo de formação da política pública em momentos prévios.

Na tentativa de simplificar a análise das políticas públicas, uma das abordagens mais frequentes tem sido o estudo das mesmas enquanto processo ou, segundo Howlett *et al.* (2009), um conjunto de fases interrelacionadas que as questões políticas e deliberações atravessam de forma mais ou menos sequencial, passando de *inputs* ou problemas, para *outputs* ou políticas. A este conjunto de fases designaram os mesmos autores por ciclo de políticas públicas, matéria que será abordada no ponto seguinte.

2.2.2 A formulação das políticas públicas

Assim, para simplificar o entendimento do funcionamento da produção das políticas públicas, pode racionalizar-se a questão considerando que a formação das políticas públicas se compõe por uma série de fases (*cfr.* Silvestre, 2010; Dye, 2005). Na identificação destas fases, os autores divergem entre modelos mais simples ou mais complexos.

Segundo Howlett *et al.* (2009), Lasswell dividiu o processo de formação das políticas públicas em sete fases: 1) Inteligência, ou recolha, tratamento e disseminação da informação pelos participantes na formação das políticas públicas; 2) Promoção das várias alternativas junto daqueles que vão tomar as decisões; 3) Determinação da decisão a tomar; 4) Invocação da decisão tomada e das sanções a aplicar àqueles que não cumprirem a decisão tomada; 5) Aplicação da decisão pela administração pública e pelos tribunais, até estar concluída ou ser cancelada; 6) Conclusão da política pública; e 7) Avaliação dos resultados obtidos, face aos objetivos visados.

Contudo, a análise do processo de formação das políticas públicas de Lasswell tem, na opinião de Howlett *et al.* (2009), duas grandes limitações: 1) o facto de não ter em conta a influência de agentes externos ao Estado, uma vez que se centra nas decisões ao nível do governo; 2) a consideração da avaliação das políticas públicas apenas numa fase posterior ao seu *terminus*.

Dye (2005) desenvolveu um modelo mais simples de formação das políticas públicas, que é apresentado na tabela seguinte:

Tabela 1 - O processo de formação das políticas públicas

Fases do processo	Descrição
Identificação do problema	Identificação do problema social que pode ser objeto de ação do governo
Definição da agenda	Definição das questões que vão ser decididas, quais os problemas que vão ser abordados pelo governo
Formulação da política	Desenvolvimento de propostas de políticas visando resolver questões e reduzir problemas
Legitimação da política	Seleção de uma proposta; garantia do apoio político necessário à aprovação da legislação ou do programa
Implementação da política	Implementação da política pela administração pública, através de despesas públicas, regulamentações, cobrança de impostos ou taxas, ou outras atividades administrativas
Avaliação da política	Avaliação da política pelos organismos da administração pública, consultores externos, comunicação social e cidadãos em geral

Fonte: Baseado em Dye (2005).

a) Identificação do problema e definição da agenda

Para Dye (2005), a identificação dos problemas sociais que podem necessitar de ser objeto de ação do governo pode ter na sua origem os *mass media*, grupos de interesse, iniciativas de cidadãos que se organizam ou a opinião pública que emerge na sequência de determinado acontecimento.

Depois de identificado o problema social que necessita de ser objeto de ação do governo, a decisão sobre quais as questões que são objeto de decisão é determinante e, para Howlett *et al.* (2009), é possivelmente a fase mais crítica do ciclo político, uma vez que nesta etapa se decide sobre a forma como os problemas emergem, ou não, como candidatos à atenção do governo, isto é, se os mesmos vão entrar na agenda de decisão do governo. O que se passa na fase de decisão da agenda pode ter um impacto decisivo no ciclo político subsequente e nos respetivos resultados, uma vez que a forma como os problemas são identificados, nos casos em que chegam a sê-lo, pode determinar a forma de abordagem posterior pelos decisores políticos.

Para Rocha (2010) a definição da agenda pode fazer-se por quatro vias: 1) Uma conceção tradicional, que assume que as políticas resultam da aplicação do método científico à solução de problemas; 2) O pluralismo, que explica a escolha da agenda através da influência dos grupos de interesse; 3) A opinião pública como impulsionadora do *design* das políticas públicas; 4) A nova conceção da governação baseada nas *networks*. Comum a estas conceções está o facto de haver o reconhecimento de uma multiplicidade de atores, instituições e outras

variáveis a influenciar as matérias que são objeto de atenção política, sejam os grupos de interesse, a opinião pública, ou os agentes políticos.

b) Formulação da política

Reconhecidas as questões como problemas públicos e incluídas na agenda de discussão, respetivamente a primeira e a segunda fases identificadas na *Tabela 1 - O processo de formação das políticas públicas*, passa-se à fase da formulação da política, em que são ponderadas as várias opções ou alternativas para resolver o problema identificado. Segundo Kingdon, citado por Howlett *et al.* (2009), as propostas de solução podem constar da agenda em que o problema foi reconhecido, se o problema e a respetiva solução são abordados simultaneamente na mesma agenda ou as opções podem ser equacionadas apenas depois de a questão ser introduzida na agenda formal. Em qualquer dos casos, nesta fase há lugar à análise das vantagens e desvantagens das várias soluções possíveis.

A importância desta fase do processo é reconhecida pela maioria dos autores. Por exemplo, Weimer (1993), citado por Stewart e Mackie (2011), identifica as origens do fracasso das políticas no facto de estas terem sido mal formuladas e/ou por não serem adequadamente implementadas.

O processo de formulação das políticas públicas pode ter lugar de várias formas, muitas vezes em vários pontos simultaneamente e, por vezes, de forma desarticulada. Em geral, a formulação das políticas tem lugar em gabinetes ministeriais, em departamentos da administração pública ligados às matérias em análise ou em escritórios de advogados ou de consultores.

Thomas (2001), citado por Howlett *et al.* (2009), subdivide a formulação de políticas em quatro fases, de forma a clarificar a forma como são consideradas as várias opções e por que razão umas seguem em frente, enquanto outras são afastadas: 1) Avaliação; 2) Diálogo; 3) Formulação; 4) Consolidação. As quatro fases explicitam-se como se segue:

1) **Avaliação** - Nesta fase, é recolhida informação em relatórios, junto de especialistas ou dos cidadãos mais envolvidos nas questões que são objeto da política em análise. Entre os elementos que é necessário recolher, são muito importantes os respeitantes à identificação das limitações técnico-administrativas, políticas e financeiras que condicionam a ação da administração pública e que visam garantir a viabilidade das escolhas apresentadas para

aprovação. O facto de por vezes não se ter em conta estas limitações está na origem do fracasso de políticas públicas, quando são, por exemplo, elaboradas com base em critérios puramente políticos ou não têm em conta o impacto financeiro futuro das mesmas. Atente-se no caso de uma política que vise melhorar as condições de saúde infantis; não é possível, por exemplo, garantir exames médicos completos regulares a todas as crianças numa determinada idade, pois isso implicaria custos financeiros demasiado elevados. A política a adotar para melhorar aquelas condições terá de ter uma natureza mais indireta, por exemplo, através de rastreios realizados em áreas potencialmente problemáticas (exames dentários, oftalmológicos).

2) **Diálogo** - Na fase de diálogo, procura-se facilitar a comunicação entre os atores envolvidos no processo com diferentes perspetivas. Por vezes são organizadas conferências e encontros para discutir as diferentes propostas de políticas, das quais saem conclusões que são publicitadas ou dadas a conhecer ao governo. Há também a consulta formal de especialistas e representantes das áreas de interesse ligadas à política em questão. Relativamente a este momento da formulação, Susskind (2006) refere-se ainda às técnicas utilizadas pelos negociadores para tentarem limitar as escolhas possíveis dos seus parceiros de negociação, que passam por ameaças, *bluffs* e exigências de concessões. Num contexto de negociação mais intensa, o negociador é favorecido se tiver maior poder político que o seu “adversário”; apesar destas técnicas de negociação clássicas ainda serem muito utilizadas, as abordagens que assentam na construção de consensos ou de ganhos mútuos têm emergido, segundo aquele autor, como alternativas altamente desejáveis na construção das políticas públicas.

3) **Formulação** - Na fase da formulação são considerados os contributos obtidos relativamente às várias opções de políticas possíveis e são elaboradas propostas de lei ou de regulamentação, normalmente ao nível dos departamentos da administração pública. Nesta fase, pode também ser identificado o enquadramento necessário para que atores públicos e privados cheguem a acordo sobre um plano de ação mais específico.

4) **Consolidação** - Na fase da consolidação, os atores cujas posições foram afastadas na fase da formulação têm uma oportunidade de se pronunciar, informal ou formalmente, sobre o conteúdo da política a aprovar. Nesta fase, por vezes procura-se criar condições para que aqueles atores continuem ligados à política que irá ser implementada. Determinados atores podem contudo optar por manter uma posição afastada da política

oficial, na expectativa de poderem influenciar posições futuras diversas da que é aprovada. Depois de definida a política que irá ser seguida, é necessário que a mesma seja legalmente aprovada e assuma a forma escrita.

c) Legitimação da política

Nesta fase do processo de formação das políticas públicas, tem lugar a aprovação de uma das opções que foram analisadas nas fases anteriores. Esta aprovação pode incidir sobre uma alternativa que implica uma ação do governo, de forma a alterar o atual *status quo* (cfr. Howlett *et al.*, 2009); ou os agentes políticos podem, conforme refere Rocha (2010), não avançar com uma nova política porque não têm condições políticas ou suporte orçamental para o fazer. Neste caso, o processo não avança para a fase de implementação da política e opta-se por manter o *status quo* tal como está.

Trata-se de uma fase que, segundo Howlett *et al.* (2009), é eminentemente política e tem muito pouco de exercício técnico, uma vez que a decisão de optar por uma determinada alternativa cabe apenas aos titulares das funções executivas ou legislativas com competência para aprovar leis, decretos-leis ou outras figuras normativas adequadas ao projeto em causa. O que não significa que não haja influência por parte de outros indivíduos ou grupos nesta fase do processo; no entanto, não cabe a estes a decisão em termos de voto final.

Concluída a legitimação, e desde que tenha havido lugar a uma decisão positiva de avançar com uma política pública, estão reunidas as condições para se passar à fase seguinte do processo: a implementação. Na medida em que se entra na parte do processo ligada à execução da política, esta fase irá ser tratada num ponto autónomo, tal como a avaliação, que será abordada posteriormente.

3. Implementação das políticas públicas

Identificado o problema social que necessita da atenção do governo e tendo-se escolhidas as matérias que devem ser objeto de decisão (definição da agenda), são elaboradas e aprovadas as propostas de resolução do problema social. É então necessário pôr em prática as soluções escolhidas, o que tem lugar na fase de implementação, que se passa de seguida a analisar. O processo completa-se com a avaliação, momento do processo particularmente relacionado com o tema da nossa dissertação, e que será abordado no capítulo a seguir.

3.1 A implementação

Partindo do reconhecimento da relevância da implementação no sucesso das políticas públicas, importa antes de mais fixar o que se entende por implementação e quais as condições necessárias para a sua concretização. Iremos identificar as principais teorias da implementação que têm sido formuladas, bem como as condições para uma implementação eficaz definidas por Mazmanian e Sabatier (1989) e as recomendações feitas por Hogwood e Gunn (1984) aos *policy makers* visando uma implementação perfeita.

3.1.1 Conceito de implementação

Com a aprovação da proposta escolhida, é necessário colocá-la em prática. A maioria das políticas identifica os meios para a prossecução dos objetivos definidos, mas é necessário tomar decisões subsequentes. Conforme afirma Dye (2005), apesar de formalmente o nível encarregado da implementação não decidir sobre questões de políticas públicas, na prática fá-lo, à medida que desenvolve a tarefa da implementação.

A importância da implementação no sucesso das políticas públicas é reconhecida na literatura, que também reconhece que a implementação perfeita é inatingível (*cfr.* Ollaik e Medeiros, 2011; Hogwood *et al.*, 1984), e isto apesar de muitos autores terem procurado identificar as condições para tornar a implementação mais eficaz. Pese embora não seja possível atingir a perfeição, Mazmanian e Sabatier (1989) e Hogwood e Gunn (1984) propõem uma sequência de fases que consideram necessárias, as quais serão apresentadas mais adiante, neste ponto do nosso trabalho.

A implementação pode ser entendida, segundo Dye (2005), como o conjunto de atividades necessárias à concretização dos objetivos apontados para a política e é materializada através da criação de novos organismos, como sejam departamentos, comissões, agências, ou pela atribuição de novas competências a organismos já existentes. Estes organismos irão operacionalizar as leis, através da contratação de pessoal, celebração de contratos, realização de despesas e outras tarefas, decisões que são tomadas ao nível administrativo.

Para o mesmo autor, a burocracia aumentou o seu papel no processo de implementação das políticas à medida que a sociedade cresceu em tamanho e complexidade. O governo ou o congresso não têm tempo, ou mesmo especialistas, para decidir acerca de todos os detalhes necessários à implementação das políticas. Por isso, os departamentos da administração pública recebem apenas orientações gerais, cabendo-lhes depois decidir acerca dos detalhes das políticas, que acabam por assumir grande importância. Para Dye (2005), esta situação tem uma grande vantagem para o governo e para o congresso – se a implementação correr bem, os créditos podem caber a quem aprovou a política; mas se a implementação for mal sucedida e os resultados da política se revelarem pouco populares, a culpa pode ser transferida para os burocratas que a implementaram.

O desenvolvimento das ações necessárias à implementação das políticas cabe, normalmente, aos funcionários públicos. No entanto, nesta fase do processo podem ser envolvidos atores externos. Segundo Howlett *et al.* (2009), em alguns países, como a Suécia, existe a tradição de atores não-governamentais desenvolverem diretamente programas sociais importantes. Noutros países, como os Estados Unidos da América, os atores não-governamentais estão normalmente envolvidos no processo de conceção e avaliação das políticas públicas, mas não na gestão e implementação das mesmas.

Atendendo a esta diversidade na implementação das políticas, iremos de seguida procurar identificar as principais abordagens teóricas que caracterizam esta fase do processo de formação das políticas públicas.

3.1.2 Teorias da implementação

Segundo Rocha (2010), o interesse do estudo da relação entre o *design* de determinada política e os seus efeitos foi estimulado pelo facto de se ter constatado que determinadas

intervenções que visavam a implementação de programas de *welfare* não produziam os efeitos desejados, na medida em que esses programas não funcionavam.

Um dos primeiros trabalhos a chamar a atenção para esta questão foi publicado por Pressman e Wildavsky em 1973, numa obra intitulada “*Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*”, na qual analisaram um programa de desenvolvimento económico de apoio às minorias étnicas implementado pela *Economic Development Administration* (EDA) que falhou na sua implementação, o que levou os autores a chamar a atenção para a necessidade de se atribuir maior importância a esta fase do processo de produção das políticas públicas.

Desde a publicação da referida obra, multiplicaram-se os estudos científicos no âmbito da análise da implementação das políticas públicas, o que levou à necessidade de se procurar sistematizar a informação produzida. Neste sentido, Rocha (2010) apresenta uma classificação dos estudos sobre a implementação desagregada em três fases ou gerações, cuja descrição permite uma melhor compreensão da forma como evoluíram os conhecimentos acerca desta etapa da produção das políticas públicas:

- I. Primeira geração, que abrange os estudos sobre a implementação que surgiram nos Estados Unidos da América. Até aos finais dos anos sessenta, considerava-se que a administração pública implementava os programas de uma forma neutra, isto é, limitava-se a executar as ordens que lhe eram dadas. No entanto, na sequência do estudo de Pressman e Wildavsky (1973), constatou-se que o processo de implementação não é neutro e tem implicações em termos dos resultados obtidos com a política definida, sendo os problemas ampliados pela intervenção de vários autores e pelas muitas decisões tomadas durante o processo de implementação.
- II. Segunda geração, que tentou construir teorias, utilizando um maior número de casos. Pretendia-se construir modelos para determinar variáveis relevantes e explicar as relações de causalidade existentes no processo de implementação. Surgiram duas perspetivas: *top-down* e *bottom-up*.

As teorias *top-down* partem da premissa de que a implementação se inicia com uma decisão do governo, que é implementada tal e qual como foi formulada, sem qualquer influência por parte de quem a implementa. Existe um nexo de causalidade entre a definição das políticas públicas (*inputs*) e a sua implementação (*outputs*). Entre os

trabalhos inseridos nesta perspectiva, destacam-se os desenvolvidos por Mazmanian e Sabatier (1989). O modelo apresentado por estes autores (Mazmanian e Sabatier, 1989) identifica seis condições para uma implementação eficaz:

1. A legislação ou o programa aprovados contêm objetivos formulados de forma clara e consistente, ou pelo menos incluem critérios suficientes para ultrapassar as dúvidas que surjam.
2. A legislação ou o programa aprovados incorporam uma teoria que: a) identifica os principais fatores e ligações causais que afetam os objetivos da política; b) confere aos implementadores jurisdição sobre os grupos alvo e outros focos de influência para se atingir, pelo menos potencialmente, os objetivos desejados.
3. A legislação ou o programa aprovados estruturam o processo de implementação de forma a maximizar a probabilidade de os implementadores e os grupos alvo alcançarem o desempenho desejado, o que envolve garantir o compromisso por parte dos departamentos ou agências envolvidas e uma adequada integração hierárquica, normas de apoio à decisão, recursos financeiros suficientes e acesso aos apoiantes.
4. Os líderes dos departamentos e agências implementadores possuem a habilidade política e capacidade de gestão necessárias para o desempenho das funções atribuídas e estão comprometidos com os objetivos definidos para a política a implementar.
5. O programa é apoiado pelos cidadãos e por alguns legisladores, ou por um membro do governo, ao longo do processo de implementação, enquanto os tribunais estão numa posição neutra ou de apoio.
6. A prioridade dos objetivos definidos para a política não é afetada ao longo do tempo pela emergência de outras políticas conflitantes ou por mudanças ao nível das condições socioeconómicas que afetem negativamente a teoria subjacente à política ou o apoio político.

Para Mazmanian e Sabatier (1989), uma pontuação alta nas seis condições definidas é suficiente para serem atingidos os objetivos apontados; no entanto, não é condição necessária, pois pode haver políticas cuja implementação é bem-sucedida, sem que se verifiquem integralmente as condições descritas. Os resultados dependem, em grande parte, da natureza das políticas que estão a ser prosseguidas e do grau de dificuldade na abordagem dos problemas. Por exemplo, as questões que implicam grandes

mudanças comportamentais contrárias aos desejos das populações carecem de mais condições do que as que implicam menores mudanças.

Também Hogwood e Gunn (1984) (citados por Hill e Hupe, 2009; Ollaik e Medeiros, 2011) apresentam uma lista de recomendações a adotar pelos fazedores de políticas (*policy makers*) com vista a obter uma implementação perfeita. Assim, de acordo com aqueles autores, os fazedores de políticas (*policy makers*) deveriam assegurar que:

1. Circunstâncias externas à implementação não impõem restrições prejudiciais;
2. O programa dispõe de tempo e recursos adequados à sua realização, quer em termos globais, quer no que toca aos recursos e tempo necessários para cada uma das fases do processo;
3. A política a implementar baseia-se numa teoria válida de causa e efeito;
4. A relação entre a causa e o efeito é direta e há poucos ou nenhuns elos intermédios;
5. Há apenas uma agência a implementar o programa, que não depende de outras para ser bem-sucedida ou, caso haja intervenção de outras agências, que as relações de dependência são mínimas;
6. Há uma compreensão total e aceitação dos objetivos a atingir e estas condições mantêm-se ao longo de todo o processo de implementação;
7. É possível especificar as tarefas a desenvolver em detalhe e na sequência necessária para cada participante;
8. Há uma comunicação perfeita e total coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa;
9. Os detentores da autoridade podem solicitar e obter uma obediência perfeita.

Segundo Rocha (2010), os modelos criados na perspectiva *top-down* foram objeto de críticas, na medida em que seriam irrealistas, ao acentuarem a capacidade dos proponentes de uma política poderem controlar a sua implementação, ignorando o papel dos seus opositores. Estes modelos foram também criticados pelos defensores da teoria *bottom-up*, que destacam o papel dos funcionários a quem compete a implementação, bem como os impactos que podem ser gerados pela capacidade dos diferentes contextos locais. Os estudos enquadrados na teoria *bottom-up* defendem que a burocracia, no seu contacto direto com o público, concretiza as decisões, sem controlo por parte dos políticos e que os burocratas assumem, desta forma, um papel essencial no processo de implementação. No âmbito desta corrente assume ainda

importância a intervenção da multiplicidade de atores que influenciam a implementação das decisões governamentais, como sejam os grupos de interesses, burocratas e tribunais, e que dão origem ao que foi designado por *policy networks*.

III. Terceira geração, ou teorias híbridas (*synthesizers*, no dizer de Hill e Hupe, 2009), que abrangem um conjunto de estudos cuja principal característica é representarem uma combinação das teorias anteriormente identificadas: *top-down* e *bottom-up* (Hill e Hupe, 2009). De facto, a grande virtualidade daquelas teorias terá sido promoverem o reconhecimento de que tanto o nível superior de decisão como o nível mais baixo são relevantes; no entanto, o conflito entre as duas teorias revela-se pouco produtivo, pois o mais importante é o reconhecimento do que cada uma delas tem de útil para explicar o processo de implementação das políticas públicas. Os teóricos desta corrente acentuam igualmente o papel das *networks*, ou redes de atores que influenciam a implementação, para além das políticas definidas nas leis ou programas aprovados. Um dos mais destacados teóricos desta corrente foi Richard Elmore (*cfr.* Hill e Hupe, 2009). Na sua obra de 1978, “*Organizational models of social program implementation*”, Elmore sugere que no estudo de eventos complicados pode ser valioso recorrer a vários modelos teóricos para obter uma explicação satisfatória sobre o que aconteceu. Neste sentido, Howlett *et al.* (2009), chamam igualmente a atenção para o facto de a implementação de certos programas ser relativamente pouco problemática, como é o caso do encerramento de um casino ilegal, uma vez que estes programas requerem decisões que podem ser consideradas simples, cuja tradução para a prática se consubstancia em atos rotineiros. O mesmo não se verifica em programas de longa duração ou pouco definidos, como sejam a eliminação do jogo ilegal. Assim, quanto mais complexos e difíceis os problemas, maior o leque de possíveis soluções que os administradores têm à escolha para os resolverem. A natureza do grupo alvo a quem se dirige a política é também um fator com influência no processo de implementação; quanto maior e mais diversificado o grupo é, mais difícil será influenciar o respetivo comportamento numa determinada direção. Assim, o grau da mudança comportamental pretendido no grupo alvo, bem como o tamanho relativo e a sua homogeneidade, são determinantes do grau de dificuldade enfrentado na implementação.

Da análise das várias perspectivas do processo de implementação decorrem duas importantes ilações acerca desta fase do processo:

- a) É uma fase determinante do processo de produção de uma política;
- b) Para a eficácia da política podem ser determinantes as influências de vários fatores ou atores, como sejam a forma mais ou menos clara como a política é definida, a complexidade do problema, a duração da implementação do programa ou a natureza do grupo alvo da política.

O estudo da fase da implementação não ficaria completo sem a referência aos modelos de prestação no serviço público, ainda que de forma sintética. A implementação das políticas públicas é condicionada pelo entendimento acerca da forma como o Estado deve intervir na sociedade para satisfazer as necessidades públicas e pelos modelos de gestão que daí resultam, que serão em seguida abordados na perspetiva classificada por Silvestre (2010) como variante da eficiência e concretamente da internalização e a externalização como formas de prestação do serviço público.

3.2 A internalização e a externalização como formas de prestação do serviço público

No processo de formação das políticas públicas, a escolha, implementação e avaliação são influenciadas pela conceção específica acerca da forma como o Estado deve providenciar a satisfação das necessidades públicas. Conforme refere Silvestre (2010), existem essencialmente duas formas de decisão acerca da prestação dos serviços públicos: a internalização e a externalização, conceitos que iremos abordar, com o objetivo de compreender melhor a forma como são implementadas as políticas públicas.

No século XVIII, o britânico Adam Smith⁵ considerava que a intervenção do Estado na economia era prejudicial na medida em que afetava a lei da oferta e da procura e a livre concorrência entre os indivíduos (*cfr.* Stiglitz, 2000). De acordo com a teoria fundada por aquele autor, o mercado deve seguir livremente o seu caminho, sem interferências externas; a livre ação dos agentes económicos, sem intervenção ou regulação do Estado, garante por si a criação de riqueza (*cfr.* Stiglitz, 2000). A ação individual visa a criação de riqueza; a soma

⁵ A principal obra deste autor, “*Uma Investigação sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações*”, mais conhecida como “*A Riqueza das Nações*”, procurou demonstrar que a riqueza das nações resultava da atuação de indivíduos que, movidos apenas pelo seu próprio interesse (*self-interest*), promoviam o crescimento económico e a inovação tecnológica.

dos interesses individuais promove assim um equilíbrio perfeito. A perspectiva liberal defendida por Adam Smith, que defende a não intervenção do Estado, desenvolveu-se paralelamente ao capitalismo. Nesta perspectiva destacou-se, para além do já citado autor, nomes como David Ricardo, entre outros.

A perspectiva liberal começou a ser posta em causa pelo aparecimento de oligopólios e monopólios, na medida em que estas formas de mercado contrariam a livre concorrência, pelo que a oferta e a procura afinal não garantem, por si só, o equilíbrio dos mercados. Não obstante a sobrevivência do Estado Liberal até ao século XX, os princípios do Estado Liberal e a não intervenção do Estado começaram a ser contestados e, com a grande depressão dos anos 30, entendeu-se que a economia não é capaz de se autorregular (*cfr.* Stiglitz, 2000).

Tal constatação fundamentou a crescente intervenção do Estado na economia, com o fim de prevenir que se verificassem outras crises económicas, o que deu origem ao Estado intervencionista. A intervenção do Estado incidiu nas áreas do emprego, do rendimento e do investimento, o que se refletiu no crescimento da Administração Pública; esta maior intervenção do Estado teve como principal mentor Keynes⁶.

Com a crise petrolífera dos anos setenta do século passado e, sobretudo a partir de 1989, com a queda do muro de Berlim e o aumento da globalização económica, a intervenção do Estado na economia foi objeto de crescentes críticas e difundiu-se um movimento que ficou conhecido como Nova Gestão Pública ou *New Public Management* que defendeu uma redução do peso do Estado na economia e a diminuição dos custos decorrentes da atividade do Estado, bem como uma maior eficiência na prestação dos serviços públicos (*cfr.* Moreira e Alves, 2009).

Apresentadas as duas grandes correntes teóricas do papel do Estado na economia, importa destacar que, consoante a perspectiva, muda o entendimento sobre a forma de prestação dos serviços públicos: se se preconiza uma maior intervenção do Estado na economia, a tendência

⁶ John Maynard Keynes foi o principal teórico do intervencionismo do Estado nas economias capitalistas. Defendeu uma política económica de intervenção do Estado, através da qual os governos usariam medidas fiscais e monetárias para limitar os efeitos negativos dos ciclos económicos.

As principais ideias deste economista assentavam na primazia do crescimento e do pleno emprego, mesmo pondo em causa a estabilidade monetária e a competitividade externa. Para o efeito, o Governo deveria utilizar as políticas monetária e orçamental para limitar os efeitos negativos dos ciclos económicos, de forma a estimular a procura agregada (consumo e investimento à escala nacional), tendo o próprio investimento público um papel importante a desempenhar. Neste entendimento, as finanças públicas poderiam apresentar-se desequilibradas a curto prazo, para estímulo da atividade económica e maior capacidade de criação de empregos.

será para a internalização; se é advogada uma menor intervenção do Estado, a opção será pela externalização da prestação dos serviços públicos.

Por internalização entende-se, na senda de Silvestre (2004), a produção interna dos serviços públicos, que se preocupa com a reprodução das condições de mercado dentro da organização. Quanto à externalização, traduz-se na prossecução da missão do Estado através de mecanismos de mercado.

Analizada a fase da implementação das políticas públicas, estamos agora em condições para passar à fase da avaliação das mesmas, uma vez que, em termos de sequência, é habitual à implementação seguir-se a avaliação - embora não seja necessariamente esta a sequência, como teremos oportunidade de constatar.

4. A avaliação das políticas públicas

No presente ponto iremos abordar a avaliação enquanto uma das fases do processo de formação das políticas públicas. Esta fase assume particular relevância no âmbito deste trabalho, uma vez que a temática que nos propusemos aprofundar se enquadra neste momento do processo.

Para Rocha (2010) a avaliação define-se como a atividade destinada a julgar os méritos das políticas do governo, a qual varia de forma significativa com a especificação do objeto, as técnicas de medição e os métodos de análise. Não existe apenas uma forma de avaliar, uma vez que ocorre a todos os níveis do governo e difere conforme os especialistas que fazem a análise.

Neste ponto, começaremos por concetualizar a avaliação, partindo da questão da pertinência desta fase, distinguindo a avaliação *ex-ante* e a *ex-post* e a forma como surgiu a avaliação no contexto da execução dos programas públicos. Iremos ainda identificar os principais modelos de avaliação identificados na literatura e as principais limitações de cada um. Por fim, serão analisadas as consequências possíveis da avaliação das políticas públicas.

4.1 O que se entende por avaliação

Segundo Dye (2005) assume-se com frequência que, pelo facto de se aprovar uma lei, criar as estruturas burocráticas necessárias para a implementar, desenvolver as atividades definidas, contratar pessoal e investir dinheiro, os objetivos visados com a lei em questão serão automaticamente atingidos. No entanto, o resultado obtido muitas vezes não é o pretendido, o que nos leva à necessidade de uma cuidadosa avaliação do impacto real das políticas públicas.

Colocada a questão sobre se os governos identificam com precisão as condições para a implementação, quando aprovam uma política, a opinião de Dye (2005) é que, na maioria dos casos, a resposta é negativa. Possuem, em regra, dados sobre o volume de recursos financeiros despendido, o número de indivíduos destinatários da política, o custo dos serviços prestados, a forma como os programas são organizados, geridos e operacionalizados; em muitos casos, conhecem a posição dos principais grupos de interesse relativamente àquela política. Contudo, mesmo que os programas e as políticas estejam bem organizados, eficientemente dirigidos, com grande adesão por parte do grupo alvo, tenham o financiamento adequado e sejam apoiados pelos grupos de interesse mais influentes, levantam-se questões sobre se funcionam, se têm efeitos benéficos na sociedade, se os efeitos produzidos são de curto ou de longo prazo, se são negativos ou positivos, qual a relação entre os custos do programa e os benefícios para a sociedade, se poderia ser feito algo com mais benefícios para a sociedade, com os mesmos recursos financeiros e trabalho cometidos a este programa. Apesar de a avaliação dos programas ter-se tornado comum, particularmente nos Estados Unidos, a seguir à Segunda Guerra Mundial e, particularmente, a partir dos finais dos anos 50 do século XX (*cfr.* Rossi *et al.*, 2004), autores como Dye (2005) consideram que em resposta àquelas questões fundamentais, pouco tem sido feito pelos governos.

Para Rossi *et al.* (2004), por avaliação entende-se, numa definição que também assumimos, a utilização de métodos de investigação social para estudar, de forma sistemática, a eficácia de programas de intervenção social de forma adaptada ao respetivo contexto político e organizacional e produzir informação que permita melhorar as condições sociais.

Explicitando um pouco melhor o conceito, e partindo das explanações dadas pelos referidos autores (Rossi *et al.*, 2004), a medida da eficácia irá aferir se o programa está a produzir aquilo para que foi criado, que consiste, na maioria dos casos, em atenuar um problema social identificado ou melhorar determinadas condições sociais. A avaliação tem de ser adaptada às

condições concretas políticas e organizacionais em que o estudo surge e quais os fins para os quais é criado. Acresce ainda que o papel da avaliação é fornecer respostas a questões que sejam úteis e efetivamente utilizadas; por isso a avaliação deve dirigir-se principalmente a destinatários que tenham potencialmente condições para tomar decisões e desenvolver ações com base nos resultados da avaliação.

A avaliação pode ainda ser entendida, segundo Howlett *et al* (2009), como a fase do processo das políticas públicas em que se determina como é que uma política pública foi transformada em ação e tal envolve a avaliação dos meios empregues e dos objetivos prosseguidos. O grau de profundidade ou de minúcia a que é feita a avaliação depende de quem a desenvolve e do que pretende fazer com a informação obtida.

A avaliação pode ter lugar em várias fases do processo de produção de políticas públicas: ao fazer-se a escolha entre as alternativas que permitem resolver um problema público, há uma avaliação do problema, bem como das suas características e possíveis soluções; trata-se de uma avaliação *ex-ante*, na tipologia de Rossi *et al.* (2004). Quando a avaliação incide sobre os resultados do programa e tem lugar após a implementação deste, está em causa uma avaliação na perspectiva *ex-post*.

A avaliação não foi encarada sempre da mesma forma; a importância atribuída a esta fase tem vindo a evoluir, pelo que iremos de seguida conhecer com algum detalhe a forma como têm sido encarados estes estudos, desde o seu aparecimento no princípio do século XX.

4.2 Evolução histórica do papel da avaliação

Para melhor compreender o papel da avaliação no processo de produção das políticas públicas, é útil conhecer a forma como esta fase do processo se desenvolveu, em termos históricos. Segundo Rossi *et al.* (2004), a avaliação sistemática de programas, cujo desenvolvimento generalizado se deu a partir do século XX, passou pelas seguintes etapas:

- 1) *Fase inicial, ou afirmação dos estudos de avaliação como uma atividade das ciências sociais* - A avaliação sistemática de programas sociais começou por tornar-se comum nas áreas da educação e da saúde pública. Antes da Primeira Guerra Mundial, os maiores esforços registaram-se na avaliação de programas de alfabetização e de treino ocupacional, bem como de iniciativas de redução da mortalidade resultante das doenças

infecciosas. Já na década de 30, os cientistas sociais usavam métodos rigorosos para avaliar os programas sociais numa multiplicidade de áreas. É exemplo o estudo de Kurt Lewin, Lippitt e White sobre estilos de liderança democrática e autoritária, cujos resultados foram altamente influentes e deram origem, posteriormente, a uma série de outros trabalhos dedicados a esta temática. Naquele estudo, os autores concluíram que o estilo de liderança mais adequado depende dos objetivos dos grupos (variando, *grosso modo*, entre grupos tarefa e grupos de discussão).

Data também deste período o estudo que ficou conhecido como *Hawthorne effect*, por ter sido realizado numa fábrica da *Western Electric Company*, no qual se procurou estudar a relação entre a produtividade e o ambiente de trabalho, aumentando ou diminuindo a quantidade de luz, e se especulou que os indivíduos aumentavam a sua produtividade devido à atenção que recebiam por parte dos investigadores, e não devido à alteração da variável experimental. Mais tarde avançaram com a ideia de que as relações informais poderiam ser outra possível explicação para o aumento da produtividade dos colaboradores que haviam sido isolados dos remanescentes.

Durante a Segunda Guerra Mundial, numerosos estudos contribuíram para um significativo crescimento da pesquisa social aplicada, designadamente na área do estudo do moral dos soldados americanos e da avaliação de técnicas de propaganda, bem como da avaliação do moral da população civil; outros estudos, com menor relevância, incidiram sobre a avaliação da eficácia do controlo dos preços e das campanhas que visavam alterar os hábitos alimentares americanos. Para além dos Estados Unidos da América, estes estudos desenvolveram-se na Grã-Bretanha e noutros países.

- 2) *Fase de crescimento dos estudos de avaliação* – A seguir à Segunda Guerra Mundial foram lançados numerosos programas de iniciativa pública e privada em várias áreas, com destaque para o planeamento urbano, educação tecnológica e cultural ou a prevenção de problemas de saúde. A implementação destes programas traduziu-se no dispêndio de verbas avultadas, o que se traduziu na crescente exigência de informação acerca dos resultados obtidos com os programas em causa.

Nos finais dos anos 50, a avaliação dos programas tornou-se comum. Os cientistas sociais comprometeram-se na avaliação de programas de prevenção da delinquência, tratamentos psicoterapêuticos, programas públicos de planeamento urbano, atividades educativas e

numerosas outras iniciativas. Surgiram estudos nestas áreas nos Estados Unidos da América e na Europa, bem como noutros países industrializados e em vias de desenvolvimento, na Ásia (planeamento familiar), na América Latina (nutrição e cuidados de saúde) e em África (desenvolvimento da agricultura e comunitário). A expansão do conhecimento dos métodos de investigação social, incluindo os inquéritos por amostragem e procedimentos avançados de tratamento estatístico, os investimentos significativos realizados e os crescentes conhecimentos da administração pública tornaram possível o aparecimento de vastos estudos de avaliação.

Segundo Rossi *et al.* (2004), na mesma obra que temos vindo a citar, nos anos 60 do século XX o número de artigos e obras sobre a temática da avaliação cresceu grandemente; no final da década, a avaliação já se tinha tornado uma indústria desenvolvida. No princípio dos anos 70, a avaliação surgiu como um campo diferenciado das ciências sociais. Surgiram obras sobre temáticas diversificadas, incluindo as primeiras críticas à metodologia qualitativa dos estudos de avaliação, bem como discussões acerca dos constrangimentos organizacionais e estruturais nos processos de avaliação. O primeiro periódico no âmbito dos estudos de avaliação, a *Evaluation Review*, foi lançado em 1976 pela Sage Publications. Surgiram entretanto outros periódicos, registando-se atualmente numerosos que se dedicam à temática da avaliação de programas. Naquele período, foram organizados *meetings* nas universidades norte-americanas para abordar as questões da avaliação e criaram-se associações profissionais específicas de investigadores dedicados à avaliação de programas.

À medida que a pesquisa na área da avaliação amadurecia, registou-se um aumento qualitativo da mesma. Nos primeiros anos, a avaliação era condicionada principalmente pelos interesses dos investigadores sociais; nas fases posteriores, os destinatários dos estudos de avaliação começaram a exercer uma influência crescente na matéria.

A avaliação é atualmente financiada maioritariamente por verbas provenientes do governo, fundos comunitários e gestores que utilizam os resultados em função do interesse dos clientes dos programas avaliados. Apesar das questões relativas à avaliação dos programas não fazerem parte das notícias com maior impacto nos *media*, são com frequência objeto de grande atenção por parte de públicos mais informados, de patrocinadores de programas e dos decisores, bem como daqueles que são afetados, direta ou indiretamente, pelos programas em causa (*cfr.* Rossi *et al.*, 2004).

O facto de se ter incorporado a perspetiva dos destinatários das políticas na avaliação contribuiu para deslocar esta matéria para fora do campo académico. A avaliação tornou-se uma atividade política e de gestão, que afeta o complexo mosaico do qual emergem as decisões políticas e os recursos que originam, reforçam, alteram ou mantêm programas que visam a melhoria da condição humana. Nesta perspetiva, a avaliação deve ser vista como uma componente integrante da política social e dos movimentos da administração pública.

- 3) *A política social e os movimentos da administração pública* – Os programas sociais e a avaliação das atividades que lhes estão associadas resultaram da transferência de responsabilidades relativas às condições sociais e ambientais e de qualidade de vida dos cidadãos para os governos. Antes da Primeira Guerra Mundial, o fornecimento de serviços era visto essencialmente como uma obrigação dos indivíduos e das associações voluntárias. Os pobres, os indivíduos com problemas mentais ou físicos ou as famílias problemáticas eram apoiados por voluntários provenientes de estratos mais favorecidos. Até aos anos 30 do século passado, os governos eram relativamente pequenos e tinham um papel menor no apoio social dos indivíduos. Nessa altura, havia pouca procura da informação social e económica; as despesas com a pesquisa social e a estatística eram relativamente baixas.

Esta situação começou a mudar a partir de 1930. A prestação de serviços sociais aos cidadãos cresceu na sequência da Grande Depressão, tendo sido acompanhada pelo crescimento dos governos. À medida que os governos cresciam de forma desordenada, aumentou a pressão para a utilização, nos programas e atividades governamentais, de conceitos e técnicas da chamada gestão científica, que era bem vista na indústria. Conceitos e procedimentos relativos ao planeamento, orçamentação, controlo de qualidade e, mais tarde, análises de custo-benefício, foram integrados na prestação dos serviços sociais aos cidadãos (*cfr.* Rossi *et al.*, 2004).

Os programas sociais eram com frequência implementados à pressa, muitos deles mal concebidos, incorretamente implementados ou geridos de forma ineficaz. A constatação da sua eficácia limitada e de rácios de custo-benefício fracos levou a uma reavaliação generalizada dos efeitos que poderiam ser expectáveis destes programas sociais.

Em parte pela constatação da fraca eficácia de muitas das iniciativas governamentais, mas também devido à resistência em aceitar crescentes aumentos de impostos, a década de 70 do século passado ficou marcada por uma resistência crescente ao crescimento dos programas dos governos. Esta situação aumentou a ênfase no campo da avaliação, uma vez que se acentuou a atenção dada à análise comparativa entre os gastos com os programas sociais e os seus benefícios e a uma gestão eficaz. Desde os anos 80 do século XX, foram feitos esforços no sentido de controlar a inflação e reduzir os défices orçamentais públicos, tendo muitos programas sociais sido atingidos pelos cortes efetuados. Para Rossi *et al.* (2004), esta tendência para a redução dos gastos com os programas sociais decorreu naturalmente da necessidade de reduzir os gastos em geral, mas também da constatação que foi feita de que muitos dos efeitos pretendidos com os programas sociais ficavam muito aquém do que se pretendia.

Os programas sociais e a respetiva avaliação são fortemente influenciados pela mudança dos tempos. Nas décadas mais recentes, não só nos Estados Unidos da América como na Europa Ocidental, os governos têm revelado maior preocupação com o balanço entre os custos e os benefícios dos programas sociais.

No dealbar do século XXI, as políticas dos governos são influenciadas por uma preocupação com o aumento das cargas fiscais, das responsabilidades sociais dos Estados, simultaneamente a um contínuo ceticismo em relação aos programas sociais. Estas tendências trouxeram uma multiplicidade de implicações para a avaliação. Por um lado, a reforma dos programas sociais exige uma adequada avaliação que permita conhecer os seus impactos fiscais e sociais; por outro lado, a realização dos estudos de avaliação é muitas vezes descentralizada, não tendo as entidades a quem os mesmos são cometidos a necessária capacidade ou os meios para os desenvolver.

Independentemente das conjunturas políticas parecem destacar-se dois aspetos no atual panorama da avaliação das políticas, que reforçam o papel ocupado por esta fase de produção das políticas: i) As restrições nos recursos disponíveis vão continuar a exigir que os financiadores selecionem os problemas sociais onde concentrar os recursos e os programas aos quais deve ser dada prioridade. ii) Vai continuar a haver um escrutínio intenso dos programas devido à pressão existente.

Analisada a evolução histórica do papel da avaliação das políticas públicas, passamos de seguida à apresentação dos principais modelos de avaliação existentes.

4.3 Modelos de avaliação

Rocha (2010), na senda de Vedung (1997), identifica vários modelos de avaliação das políticas públicas, que podem ser agrupados de acordo com os critérios utilizados para proceder à avaliação. Identifica: a) modelos substantivos, que visam avaliar as políticas e os programas em si e o seu mérito; b) modelos baseados em critérios económicos; c) modelos que aferem a legalidade, equidade e / ou legitimidade das políticas públicas. Dado que a tipologia dos estudos de avaliação dos dois autores é bastante semelhante, a apresentação dos modelos de avaliação seguinte assenta na classificação adotada pelos dois autores referidos.

a) Modelos substantivos – Inserem-se nestes modelos cinco tipos de avaliação, de acordo com os critérios utilizados: i) com base nos objetivos prosseguidos, ii) com base em objetivos laterais, iii) nos critérios dos clientes, iv) nos critérios dos *stakeholders* e v) nos critérios dos profissionais:

i) Com base nos objetivos prosseguidos - Nestes modelos de avaliação, comparam-se os objetivos conseguidos com os objetivos previstos. Primeiro, é necessário identificar os objetivos do programa; depois, há que determinar a extensão em que os objetivos foram atingidos; por último, comparam-se os resultados obtidos com os objetivos previstos. As perguntas feitas nestes tipos de estudos são, por exemplo, se os resultados obtidos estão de acordo com os objetivos do programa.

Uma das críticas mais comuns a este tipo de avaliação das políticas públicas prende-se com o facto de nestes estudos não haver lugar a uma avaliação económica, pois não se tem em conta os custos, o que torna esta abordagem limitada e leva à necessidade de a avaliação ser complementada com outras abordagens.

Outro problema ligado a este tipo de avaliação resulta da falta de clareza, ambiguidade ou imprecisão que acompanha na maioria das vezes a definição dos objetivos que os programas devem atingir, o que torna difícil avaliar se esses mesmos objetivos foram atingidos ou não.

A definição de uma multiplicidade de objetivos que caracteriza muitos dos programas aprovados é outra dificuldade ligada à avaliação com base nos objetivos dos programas. Enquanto um único objetivo seria com alguma facilidade mensurável, quando existem vários objetivos, por vezes mesmo conflitantes entre si, torna-se difícil medir os resultados que cada objetivo deve aferir.

ii) Com base em objetivos laterais – Tendo em conta que muitas das ações políticas têm importantes efeitos ou resultados não previstos ou não pretendidos, pode ser importante considerar estes efeitos na avaliação das políticas desenvolvidas. Nesta abordagem, os objetivos definidos para a política pública são o cerne principal da investigação, mas são também considerados os efeitos não previstos das políticas públicas. A ideia subjacente é a de que as intervenções públicas podem produzir outros resultados para além daqueles pretendidos. Os efeitos laterais podem ser positivos ou negativos.

iii) Nos critérios dos clientes – Este tipo de avaliação baseia-se na ideia de que os serviços são prestados aos cidadãos clientes, pelo que compete a estes avaliá-los. No fundo, a questão principal que se atende nesta abordagem é se o programa satisfaz as preocupações, desejos ou expectativas dos respetivos clientes. Os clientes são questionados acerca do grau de satisfação sobre certas políticas. É o caso, por exemplo, das universidades, onde os estudantes são questionados sobre a forma de ensinar dos professores. Uma das críticas feitas a esta abordagem decorre do facto de os clientes terem alguma tendência para exagerar as suas queixas, de forma a obter melhores serviços. Assim, a utilização desta abordagem como forma de avaliar os programas públicos deve ser essencialmente complementar e não substituir outros modelos.

iv) Nos critérios dos *stakeholders* – As políticas são avaliadas com base nos interesses dos atores com interesse ou afetados por determinada ação. É de alguma forma semelhante à abordagem com base nos critérios dos clientes, mas é mais abrangente, pois para além dos clientes tem em conta o impacto noutros grupos que estão envolvidos ou têm interesse na definição, execução e resultados de uma intervenção pública.

v) Nos critérios dos profissionais – Trata-se da avaliação das políticas feita por outros profissionais da mesma área, ou *peer review*.

b) Modelos baseados em critérios económicos: i) economia, ii) produtividade e iii) eficiência:

i) Economia – Modelos de avaliação dos programas centrados nos custos.

ii) Produtividade – Neste tipo de avaliação, as políticas são analisadas tendo em conta a relação entre os *outputs* e os seus custos.

iii) Eficiência – A eficiência é analisada em termos de relação custo / eficácia ou de custo / benefício.

c) Modelos baseados no processo, que podem avaliar aspetos como a legalidade, a equidade, as regras de publicidade, a representatividade dos programas ou a participação dos destinatários no programa.

Atribuindo grande ênfase à avaliação no processo de produção das políticas, Howlett *et al.* (2009) apresentam-nos outra tipologia dos estudos de avaliação. Estes autores classificam os estudos sobre a avaliação das políticas em três grandes categorias: a) avaliação administrativa, b) avaliação judicial e c) avaliação política, definindo-as como se segue:

a) *Avaliação administrativa* – Trata-se de uma tipologia bem identificada na literatura académica existente sobre a temática da avaliação de políticas. É habitualmente desenvolvida no seio de um governo, por vezes por departamentos cuja única função é avaliar políticas mas, mais frequentemente, por supervisores financeiros, legais ou políticos ligados a departamentos do governo, agências da administração especializadas, parlamentos ou órgãos judiciais. Os governos podem ainda contratar empresas de consultadoria que, em troca de honorários, realizam a avaliação pretendida.

A avaliação administrativa está normalmente limitada, embora nem sempre, à análise da eficiência na prestação de serviços por parte do governo. Pretende-se assegurar que as políticas estão a atingir os seus objetivos com o mínimo de custos para os cidadãos. A prossecução da eficiência inspirou numerosos sistemas de avaliação formal e levou à realização de auditorias anuais e sistemas de base orçamental, nos quais se procura combinar melhor os objetivos prosseguidos, com os gastos que lhes estão associados, comparativamente às técnicas administrativas inicialmente utilizadas pelos governos.

A avaliação administrativa exige a existência de informação precisa sobre a execução dos programas e o tratamento da informação de forma estandardizada, que permita a comparação dos custos e resultados, ao longo do tempo e entre diversos setores. Para Howlett *et al.* (2009), estes estudos são acentuadamente técnicos e sofisticados, não

obstante o aumento da complexidade não ser acompanhado, no mesmo grau, por um aumento da utilidade.

Continuando a apresentação do entendimento de Howlett *et al.* (2009) sobre esta matéria, a avaliação administrativa das políticas pode apresentar várias formas, com diferentes graus de sofisticação e formalidade. No caso dos estudos levados a cabo por agências governamentais ou ligadas ao governo, são normalmente de cinco tipos: a) avaliação de processo; b) avaliação de esforço; c) avaliação do grau de realização; d) avaliação de eficiência; e) avaliação de eficácia, os quais iremos descrever em seguida:

a) Avaliação de processo - Incide sobre os métodos da organização, focando as normas e procedimentos operacionais utilizados para produzir os programas. O objetivo é aferir se um processo pode ser melhorado e tornado mais eficiente, em termos de quadro normativo. Neste sentido, a implementação é dividida em várias tarefas, tais como o planeamento estratégico, a gestão financeira, as relações com os clientes, procedendo-se à avaliação de cada uma destas tarefas no sentido de aferir a respetiva eficiência, eficácia e situação financeira.

b) Avaliação de esforço - Procura medir a quantidade de *inputs* do programa, ou seja, o esforço governamental necessário para se atingir os objetivos pretendidos. Os *inputs* podem ser ao nível dos recursos humanos, espaço ocupado, comunicação, transportes, ou outros, procurando-se calcular cada um dos *inputs* em termos dos respetivos custos monetários. O propósito desta avaliação é estabelecer uma linha de base que possa servir posteriormente para avaliar a eficiência ou qualidade do serviço produzido.

c) Avaliação do grau de realização - Centra-se nos *outputs*, ou resultados dos programas, ao invés dos respetivos *inputs*. Exemplos de *outputs* podem ser as camas dos hospitais, matrículas nas escolas, número de doentes consultados ou crianças ensinadas. O grande objetivo deste tipo de avaliação é determinar o que é produzido, muitas vezes independentemente dos objetivos definidos. Neste tipo de avaliação é produzida informação, ou indicadores de medida, utilizados como *inputs* noutros tipos de avaliação mais abrangentes e aprofundadas, como a avaliação de processo ou de esforço.

d) Avaliação de eficiência - Procura avaliar os custos dos programas e se a mesma quantidade e qualidade de *outputs* podia ser aumentada tendo por base os mesmos *inputs*. Esta avaliação dos *inputs* e dos *outputs* é o cerne deste método de avaliação, cuja

importância aumenta nas situações em que há restrições orçamentais. Este tipo de avaliação é desenvolvido, frequentemente, por consultores contratados pelos governos. A avaliação de eficiência distingue-se da avaliação por processo porque, enquanto esta se foca na avaliação das várias tarefas que contribuem para os *outputs*, na avaliação de eficiência estão em análise os *outputs* globais da organização.

e) Avaliação de eficácia - Também designada por “auditoria *value for money*”⁷, envolve um grau de complexidade adicional; pretende-se saber se o programa faz aquilo que era suposto fazer. Os resultados de um determinado programa são comparados com os objetivos que lhe foram definidos para determinar se o programa está a atingir esses objetivos e / ou se estes necessitam de ser ajustados atendendo aos resultados obtidos com o programa. As conclusões podem levar a recomendações no sentido de se alterar os programas ou políticas. Trata-se de um tipo de avaliação particularmente útil para quem concebe as políticas, mas é também o mais difícil de realizar. O nível de informação necessário é grande, com um detalhe que frequentemente o governo não dispõe, o que conduz muitas vezes à criação de unidades especializadas para realizar este tipo de estudos.

Estes modelos de avaliação administrativa têm sido utilizados em diferentes graus pelos governos. Por exemplo nos Estados Unidos da América, este tipo de estudos tornou-se particularmente popular no âmbito dos movimentos que surgiram com a intenção de reinventar o governo⁸ e tornaram-se um instrumento privilegiado para o *New Public Management*, que influenciou reformas administrativas no sentido de tornar o setor público mais pequeno e magro em numerosos países, desde a Europa, à Austrália, Ásia, América Latina e na própria América do Norte.

No entanto, apesar das tentativas de desenvolver as técnicas de avaliação administrativa das políticas, na opinião de Howlett *et al.* (2009), estas não têm conseguido ultrapassar várias limitações, das quais se destacam as seguintes:

⁷ Para melhor entendimento do que Howlett *et al.* (2009) querem dizer com este tipo de avaliação, considera-se de introduzir uma definição da expressão *value for money*. Para o efeito, socorremo-nos da definição de Burger e Hawkesworth (2011), segundo a qual *value for money* consiste naquilo que o governo considera ser a combinação ótima de quantidade, qualidade, características e preço esperado (às vezes, mas não sempre, calculado) para a totalidade do ciclo de vida de um projeto.

⁸ No original “*reinventing government*”.

- A tentativa de avaliar até que ponto os objetivos das políticas são atingidos por um programa confronta-se com a realidade de que as políticas frequentemente não definem os seus objetivos de forma que permita uma análise rigorosa para saber se os mesmos estão a ser atingidos.
- Muitas vezes os governos não pretendem que os seus fracassos, ao contrário dos sucessos, sejam publicitados e dissecados.
- A mesma política pode visar uma variedade de objetivos, sem que aos mesmos seja indicada uma prioridade relativa, o que torna mais difícil apurar se um objetivo em particular está a ser atingido.
- Os problemas sociais e económicos tendem a estar interrelacionados, como no caso das políticas de criação de habitação social e emprego, tornando praticamente impossível isolar e avaliar os efeitos de qualquer uma delas.
- As políticas também têm efeitos não intencionais que, numa avaliação abrangente, têm de ser considerados, mas que tornam a tarefa de avaliação pesada e ingovernável.
- Finalmente, há uma grande dificuldade em reunir informação confiável e utilizável e que possa ser agregada em parâmetros aceitáveis.

As limitações apontadas por Howlett *et al.* (2009) à avaliação administrativa aumentam com o nível de sofisticação e abrangência esperados para a análise, pelo que as avaliações que visam a eficácia, cuja utilidade para quem produz as políticas seria sem dúvida superior, são as mais difíceis de concretizar. Devido a estas dificuldades, o entusiasmo pela avaliação da ação administrativa diminuiu, desde a década de 80 do século XX. Não obstante as tentativas de recorrer a estas técnicas, por exemplo ao nível da saúde, as limitações relativas à informação relevante disponível reduzem o recurso a esta técnica de avaliação.

Numa tentativa de avaliar a questão da eficácia dos programas, os governos têm procurado criar agências especializadas e promover a participação pública no processo de avaliação, de forma a melhorar a avaliação dos programas e afastar a contestação das políticas por não ter havido lugar à consulta dos grupos visados ou afetados pelas políticas. Contudo, a legitimidade destas consultas é posta em causa com base na falta de representatividade qualitativa e quantitativa dos participantes.

b) *Avaliação judicial* – O segundo grande tipo de avaliação das políticas que Howlett *et al.* (2009) apresentam não incide sobre orçamentos, prioridades, eficiências ou despesas,

mas sobre os aspetos legais da implementação dos programas. Estas avaliações são realizadas pelos órgãos judiciais e incidem nos possíveis conflitos entre as ações do governo e o que se encontra estatuído na legislação, tendendo a restringir a sua ação na fiscalização aos erros procedimentais na aplicação da lei. Nos países com sistemas republicanos em que há uma clara divisão de poderes, a atuação dos órgãos judiciais tende a ser um pouco mais audaciosa, possuindo estes órgãos mais autoridade e legitimidade para questionar a atuação dos órgãos legislativo e executivo. Nestes países, a avaliação realizada pelos órgãos judiciais tende a ser muito mais ativa e incide não só sobre os erros na aplicação da lei, mas também sobre os erros de facto na atuação da administração.

c) *Avaliação política* – O terceiro grande tipo de avaliação das políticas sistematizado por Howlett *et al.* (2009) é a avaliação política e é realizada por qualquer indivíduo com interesse na vida política. Diferentemente das avaliações administrativa e judicial, a avaliação política não é sistemática, nem tecnicamente sofisticada; pelo contrário, tem tendência para ser subjetiva e tendenciosa. Neste tipo de avaliação, o objetivo não é a melhoria de uma determinada política do governo, mas apoiá-la ou contestá-la. As críticas ou os elogios podem levar a alterações da política, nos casos em que o governo tenta responder às mesmas, tal como aconteceria com os resultados de avaliações racionais e de caráter técnico. Apesar de a avaliação política ser constante, apenas influencia o processo de produção de políticas em determinados momentos. Um dos momentos mais importantes em que esta influência se verifica, em democracia, é quando há eleições e os cidadãos têm a oportunidade de se pronunciar sobre os resultados (ou *performance*) do governo. Os votos nas eleições e nos referendos expressam uma avaliação informal dos votantes em relação à eficiência e à eficácia dos programas e das políticas dos governos. No entanto, na maioria dos países democráticos, os referendos sobre políticas específicas são raros; no caso das eleições, a avaliação dos cidadãos é feita em relação ao cômputo geral das atividades do governo, mais do que em relação à eficiência ou eficácia de políticas específicas.

Outro tipo mais comum de avaliação política é materializado através da consulta dos membros dos subsistemas das políticas. Há vários mecanismos para concretizar estas consultas, como sejam realização de fóruns para consulta pública, grupos de trabalho, inquéritos com fins avaliativos, e pode variar desde a existência de pequenos grupos com uma dúzia de participantes, à aplicação de inquéritos dirigidos a milhares de indivíduos,

que podem demorar anos a ser completados. Estes mecanismos de avaliação política permitem conhecer as opiniões dos membros do subsistema em causa e do público afetado por determinados aspetos da política. Não obstante, não é certo que o facto de o governo conhecer as opiniões do público introduza alterações ou leve a mudanças de política. Tal dependerá, em grande parte dos casos, de as opiniões consultadas irem ao encontro das opiniões do governo, que por sua vez dependem dos critérios utilizados pelos membros do governo para avaliar o sucesso ou fracasso das políticas ou dos programas.

Identificadas as principais tipologias dos estudos de avaliação, iremos na sequência ver quais são as principais consequências resultantes da avaliação das políticas.

4.4 Consequências e limitações da avaliação

Howlett *et al.* (2009) identificam três possíveis consequências da avaliação de uma política:

1) A política pode ser considerada bem-sucedida e continuar na sua forma atual. 2) A mais frequente, a política pode ser considerada útil e são apontadas alterações para a melhorar. 3) Pode ser considerada um fracasso ou um sucesso total, sendo recomendado o seu fim. Nas duas primeiras situações, a fase da avaliação conduz a política a uma outra fase do processo de produção de políticas, frequentemente à fase de definição da agenda (*agenda setting*). No terceiro caso, a opção será no sentido de simplesmente terminar a política ou o programa.

Segundo os mesmos autores, apesar de ser uma consequência bastante comum como resultado da avaliação das políticas, tem sido observada uma relutância, por parte dos decisores, em adotar o último tipo de ação referido e existe uma tendência geral para as políticas persistirem, mesmo depois de serem consideradas como tendo fracassado na prossecução dos objetivos pretendidos. Aqueles autores explicam esta situação pelo facto de se tornar difícil definir, em muitos casos, o que é o sucesso ou o fracasso de uma política. Segundo Stewart e Mackie (2011), citando Bovens e Hart (1996), a decisão sobre se uma política é considerada um fracasso é uma questão política, envolvendo valores e expectativas. Contudo, para Howlett *et al.* (2009), em muitos casos, a dificuldade em terminar um programa ou uma política decorre destes terem originado a existência de grupos de beneficiários que pretendem a sua continuação e, frequentemente, a cessação da política desencadeia batalhas com custos legais, burocráticos e políticos, que apenas com o apoio de uma base política alargada podem ser

concretizados. No entender destes autores, por vezes, a cessação das políticas requer mesmo uma mudança ideológica no governo e na sociedade, que facilite a emergência do consenso necessário à cessação, sem contestação, da política em causa. Acresce que a cessação bem-sucedida de uma política, no curto prazo, não garante necessariamente o mesmo sucesso a longo prazo. Se a percepção do problema persistir, a cessação da política dará lugar a uma reconceptualização dos problemas e das políticas alternativas e a uma nova ronda do processo de produção da política. Neste processo, se não surgir uma alternativa melhor, pode daqui resultar a restauração do programa ou da política que havia sido terminada.

Apesar de a utilidade da avaliação das políticas públicas ser reconhecida por muitos autores, conforme se demonstrou anteriormente, são apontadas várias limitações ao processo de avaliação das políticas públicas que restringem a utilidade de que estes estudos se revestem. Rocha (2010), por exemplo, reconhece que a avaliação ajuda os governos a decidirem se devem continuar ou terminar determinadas políticas, expandir e institucionalizar programas com sucesso ou modificar parte de um programa. Contudo, constata também que os políticos dão pouca importância à avaliação e não se baseiam nos resultados desta para definirem, de forma autónoma, as políticas. Mas, citando Weiss (1999), Rocha (2010) reconhece também que os políticos são muitas vezes obrigados a prestar atenção aos resultados da avaliação por várias razões: precisam de informação fidedigna para tomar decisões sensíveis; desconfiam de informação proveniente de outras fontes; necessitam de legitimar as decisões; precisam de teoria para fundamentar as suas decisões ou, ainda, porque precisam de se mostrar atualizados.

Uma perspetiva menos pessimista quanto à utilidade da avaliação das políticas é apresentada por Rossi *et al.* (2004). Não obstante reconhecerem a existência de algum desapontamento, tanto ao nível dos avaliadores como dos potenciais utilizadores dos resultados da avaliação, decorrente da utilização limitada dos resultados da avaliação, constataram também que os estudos desenvolvidos nas duas últimas décadas desafiam a crença instalada de que as avaliações não têm utilidade direta. Identificaram vários estudos em que os resultados da avaliação conduziram a alterações importantes nos programas, tendo igualmente identificado situações em que influenciaram o processo de tomada de decisão, trazendo informações críticas para o desenvolvimento das políticas públicas. Contudo, o resultado das grandes avaliações, com menor grau de utilização, é mais conhecido e influencia mais a ideia que existe acerca da utilidade das avaliações, apesar de existirem muitos estudos de pequena dimensão que tiveram uma utilidade mais direta na melhoria dos programas.

Rossi *et al.* (2004), com base em Solomon e Shortell (1981), identificaram um conjunto de sugestões básicas que podem contribuir para maximizar a utilização dos resultados das avaliações, quer em termos diretos, quer em termos conceptuais:

1. *Os avaliadores devem compreender o estilo cognitivo dos decisores.* Não adianta, por exemplo, apresentar a um político um estudo complexo que ele não pode ou não pretende compreender. Por isso, para determinadas audiências, pode ser mais indicada a apresentação de relatórios ou apresentações orais do que a divulgação dos resultados através da publicação de artigos em jornais académicos.
2. *A avaliação deve ser atempada e estar disponível quando é necessária.* Os avaliadores necessitam de equilibrar a profundidade e a excelência da análise com o correto *timing* de apresentação da informação, mesmo correndo o risco de ser objeto de críticas por parte do mundo académico por não respeitarem integralmente determinados conceitos que possam não ser compatíveis com a necessidade de resultados rápidos e atualizados⁹.
3. *As avaliações devem respeitar os compromissos dos stakeholders do programa.* A utilidade da avaliação depende de uma participação alargada no processo de conceção da avaliação que permita ter em conta os interesses dos vários *stakeholders*. As diferenças de valores e de perspetivas entre os clientes e os avaliadores devem ser clarificadas no início do estudo, o que permitirá verificar se a avaliação tem condições para ser desenvolvida pela equipa de avaliadores definida.
4. *Na conceção da avaliação devem ser incluídos planos para a sua utilização e divulgação.* Os resultados da avaliação terão maior utilização se esta incluir indicações sobre a forma como pode ser utilizada, as potencialidades e limitações da sua utilização e, inclusive, as críticas que os decisores podem antecipar, relativamente ao uso dos resultados em questão.
5. *As avaliações devem incluir uma apreciação da sua utilização.* Os avaliadores e os decisores devem chegar a um consenso acerca dos critérios que vão aferir se os resultados da avaliação são suficientemente úteis ou não, isto é, vão de encontro às expetativas subjacentes à realização do estudo.

Não obstante as limitações identificadas, continua a haver autores que reconhecem a utilidade da avaliação das políticas públicas, como iremos demonstrar no ponto seguinte.

⁹ É certo que, conforme referem os mesmos autores, nos casos em que os resultados obtidos através da avaliação desafiam o *status quo* do conhecimento existente sobre determinada matéria, é particularmente importante a qualidade da pesquisa que permitiu a obtenção daqueles resultados.

4.5 Expetativas dos estudos de avaliação

Há múltiplas razões que permitem pensar que a avaliação vai continuar a ser importante no quadro da conceção das políticas públicas.

Entre estas razões, destacam-se, no entender de Rossi *et al.* (2004), as seguintes:

- Os decisores, planeadores e destinatários das políticas são, em geral, céticos quanto ao uso do senso comum e da sabedoria convencional como base para conceber programas sociais que atinjam os objetivos pretendidos. Várias décadas de tentativas para resolver problemas como o crescimento populacional explosivo, a desigualdade na repartição de recursos dentro e entre sociedades, a criminalidade, as falhas educativas em adultos e jovens ou o abuso de álcool e drogas permitiram constatar que estas são questões complexas e de difícil resolução. Este ceticismo levou os políticos e decisores a procurar meios de aprender de forma mais rápida e eficiente com os seus erros e a capitalizar mais rapidamente as medidas que funcionam.
- O desenvolvimento do conhecimento das técnicas e procedimentos das ciências sociais tem permitido um crescimento significativo das pesquisas sociais. O aperfeiçoamento dos inquéritos por amostragem tem constituído um método importante na recolha de informação. Associados com métodos experimentais mais tradicionais de estudos de campo (*field experiments*), estes procedimentos tornam-se meios privilegiados para testar programas sociais. Os avanços na medição, na teoria estatística e no conhecimento das ciências sociais foram adicionados à habilidade dos cientistas sociais, permitindo aos mesmos um papel importante nos estudos de avaliação.
- As mudanças sociais e políticas dos tempos atuais levaram a sociedade a considerar que os problemas individuais e coletivos podem ser melhorados através da atuação das instituições sociais. Existe a crença generalizada que a sociedade pode ser aperfeiçoada e que, no seu conjunto, pode ser beneficiada pela melhoria das condições dos mais desfavorecidos. Ao mesmo tempo, somos confrontados com a limitação dos recursos disponíveis para a segurança social, saúde e outros programas sociais. Há uma multiplicidade de áreas que carecem de intervenção e os recursos disponíveis que lhes podem ser afetados são crescentemente limitados. Torna-se claro que são necessários procedimentos sensíveis, organizados e sistemáticos que apoiem na seleção dos problemas

que devem ser abordados e dos programas que devem ser implementados para os resolver, o que vai ao encontro da importância a que nos referimos do momento da avaliação das políticas públicas.

De qualquer forma, a importância da avaliação das políticas públicas continuará, nos próximos tempos, a esbarrar com interesses diversos e resistências institucionais. Rocha (2010) chama a atenção para as diferenças significativas que a importância da avaliação tem nos vários países, sendo de referir os Estados Unidos da América como o país em que a avaliação é mais respeitada, enquanto na Europa Ocidental, só nos últimos tempos a avaliação começou a ter um papel mais relevante; o uso da avaliação depende de fatores mais vastos, como o sistema democrático, o sistema político competitivo, a descentralização de políticas, os antecedentes educacionais e profissionais dos políticos e o clima de racionalidade e natureza dos assuntos que constituem a agenda política.

Em síntese, cabe aos avaliadores o papel de disponibilizar informação sobre os resultados das políticas que se pretende implementar / foram implementadas; no entanto, a informação muitas vezes não é determinante para a decisão política, uma vez que muitos outros fatores interagem no processo de decisão.

O tema selecionado para a nossa pesquisa prende-se com a avaliação dos resultados dos estágios profissionais, que são uma das políticas públicas utilizadas pelos governos para promover o emprego. Justifica-se pois a abordagem das políticas de emprego, matéria que iremos desenvolver no ponto seguinte.

5. As políticas de emprego

O modelo de abordagem da economia reflete-se na definição das políticas a seguir na promoção do emprego e nos entendimentos acerca da origem do desemprego, pelo que importa identificar, ainda que de forma sintética, as mais importantes correntes teóricas que têm predominado nas últimas décadas, no âmbito do emprego / desemprego. O conceito de desemprego, que está intrinsecamente relacionado com o das políticas ativas de emprego, será em seguida analisado, bem como as tentativas que têm sido feitas para o explicar e as tipologias definidas pela Comissão Europeia e por Samuelson e Nordhaus (1993).

O nosso entendimento sobre políticas de emprego e a sistematização e classificação dos principais tipos de políticas adotadas pelos governos são igualmente objeto de análise no presente ponto, que encerra com a revisão da literatura no que respeita aos resultados das políticas ativas de emprego, no contexto internacional, que nos permitirá enquadrar os resultados obtidos com a pesquisa a que nos propusemos no âmbito da presente tese.

5.1 O desemprego

Segundo Ashiagbor (2005), na perspetiva liberal, o emprego é criado na sequência da pressão no sentido da descida dos custos salariais e da flexibilização do mercado de trabalho, uma vez que se crê que a procura de trabalhadores pelas empresas depende fundamentalmente do custo salarial. Faz ainda parte desta perspetiva a ideia de que a procura de uma maior competitividade das empresas pode proporcionar, a longo prazo, a criação de emprego.

Continuando com o mesmo autor, as políticas de emprego de inspiração keynesiana, por outro lado, apoiam-se no relançamento da procura global; dado que, nesta abordagem, o emprego depende da produção e a produção depende da procura, a redução do desemprego passa pelo crescimento da procura das famílias, da procura das empresas ou da procura do Estado (que se traduz em défice público). Estas políticas têm efeitos limitados quando a procura assenta em produtos importados, ou quando as empresas expandem a sua produção sem aumentar o emprego (por exemplo através da inovação tecnológica).

Também o desemprego tem explicações diferentes, consoante a perspetiva de abordagem da economia. Conforme salienta Ashiagbor (2005), neste contexto já não existe consenso acerca das causas do desemprego e as melhores formas de o combater, ideia também partilhada por

Samuelson e Nordhaus (1993). Atualmente reconhece-se que o desemprego tem uma multiplicidade de causas, pelo que pode ser combatido por diversas formas. Segundo Ashiagbor (2005), o maior problema está em reconhecer as causas do desemprego numa situação concreta, o que dificulta o processo de escolha da melhor forma de o ultrapassar. Surgiram assim várias teorias explicativas do desemprego.

De acordo com Ashiagbor (2005), segundo a teoria neoclássica, existe uma taxa “natural” de desemprego, mas as leis da procura e da oferta do mercado levam por vezes à existência de desvios temporários nesta taxa. À medida que os salários descem, as empresas tendem a procurar mais mão-de-obra; quando os salários sobem, assume-se igualmente que há um aumento da oferta de trabalho por parte dos indivíduos. Nesta perspetiva, para o emprego crescer, os salários devem diminuir.

No entanto, esta teoria da taxa natural não explica integralmente o desemprego crescente registado na Europa desde os anos 70 do século XX e a existência de taxas mais baixas nos Estados Unidos da América, pelo que, segundo Ashiagbor (2005), continua a não haver consenso acerca da importância relativa das várias causas para a tendência de aumento do desemprego. O citado autor identifica dois tipos de fatores que explicam as diferenças entre as taxas de desemprego na Europa e nos Estados Unidos da América:

- Fatores estruturais, que explicam as diferenças como resultantes de choques externos às economias desenvolvidas;
- Fatores institucionais, que apontam o papel dos enquadramentos institucionais internos, tais como as leis do trabalho ou os padrões das negociações sindicais, como sendo os fatores explicativos. Neste âmbito, enquadram-se as teorias que atribuem o elevado desemprego na Europa à generosidade do apoio social, que torna pouco atrativa a decisão de trabalhar e eleva o nível de remuneração a partir do qual os trabalhadores estão preparados para aceitar um emprego, bem como à existência de uma associação positiva entre o elevado nível de desemprego e a densidade de sindicalização.

Segundo o mesmo autor, os dois tipos de fatores podem ser considerados para explicar o nível de desemprego; assim, um choque ou vários choques externos alteraram as condições de procura e oferta nos países desenvolvidos, mas a taxa de desemprego que daí resultou foi determinada pela natureza das forças de trabalho de cada país e pelos enquadramentos legais e institucionais. Segundo o autor, a perspetiva partilhada pela OCDE e pelo Fundo Monetário

Internacional (FMI) é que os choques petrolíferos dos anos 70 do século passado e a falta de capacidade dos mercados de trabalho para se adaptarem às mudanças têm sido os fatores chave causadores do elevado desemprego, em particular na Europa.

A compreensão do conceito de desemprego passa por se ter presente que existem vários tipos de desemprego, de acordo com a natureza da situação que está subjacente. A Comissão Europeia, no Livro Branco sobre o Crescimento, Competitividade, Emprego (1994), identifica três tipos de desemprego: conjuntural, estrutural e tecnológico. O desemprego conjuntural é o que se verifica em resultado de abrandamentos do crescimento económico. O desemprego estrutural é aquele que se verifica de forma permanente, mesmo em períodos de expansão. Este tipo de desemprego resulta, segundo a Comissão Europeia (1994), de fatores como:

- a) o elevado custo relativo do trabalho não qualificado, que encoraja os investimentos de racionalização e trava a criação de postos de trabalho no setor dos serviços;
- b) o sistema de emprego se encontrar antiquado, entendido como o conjunto complexo constituído pelo mercado e pela legislação do trabalho, pela política de emprego, pelas possibilidades de flexibilização interna ou externa às empresas, pelas oportunidades oferecidas pelo sistema de ensino e de formação e pela proteção social; e
- c) a industrialização de novos países, que se assumiram como concorrentes dos mercados europeus e com custos muito mais baixos, que é impossível combater¹⁰.

Ainda de acordo com o mesmo Livro Branco, o desemprego tecnológico é o que resulta das novas formas de organização do trabalho e da produção, em que o progresso tecnológico permite a supressão de mais postos de trabalho do que aqueles que cria.

Uma outra tipologia do desemprego apresentada por Samuelson e Nordhaus (1993) distingue entre o desemprego friccional, estrutural e cíclico. O desemprego friccional é o que resulta do movimento constante de pessoas entre regiões e empregos ou em diferentes fases do ciclo de vida; uma vez que os trabalhadores desempregados friccionalmente estão, frequentemente, a mudar de emprego, Samuelson e Nordhaus (1993) também identifica este tipo de desemprego

¹⁰ O desemprego estrutural tem sido acompanhado por taxas crescentes do desemprego de longa duração, que apresenta níveis bastante diferenciados nos países da OCDE. Na Europa, no final dos anos 70 o desemprego de longa duração constituía um terço do total do desemprego; no princípio dos anos 90, este tipo de desemprego representava já cerca de 45 por cento do total do desemprego europeu. Nos EUA e no Japão a taxa do desemprego de longa duração manteve-se relativamente constante durante aquele período, sendo de 10 e 15-20 por cento, respetivamente (Scarpetta, 1996).

como voluntário. O desemprego estrutural, para os mesmos autores, significa um desequilíbrio entre a oferta e a procura de trabalhadores; pode ocorrer quando a procura para um tipo de trabalho está a aumentar enquanto a procura para outro está a diminuir e as ofertas não se equilibram. Verificam-se estes tipos de desequilíbrio quando uns setores ou umas regiões crescem e outros se retraem. Quanto ao desemprego cíclico, é resultante da diminuição da procura global de trabalho. Quando a despesa e o Produto Interno Bruto (PIB) diminuem, o desemprego aumenta. Tal como a Comissão Europeia no Livro Branco já mencionado, também Samuelson e Nordhaus (1993) mencionam como principal fator explicativo do desemprego a falta de flexibilidade dos salários, de forma a permitir o equilíbrio dos mercados.

O desemprego tem consequências perniciosas na economia. Samuelson e Nordhaus (1993) identificam como principais consequências económicas o desperdício de recursos e de rendimentos, enquanto ao nível social destacam-se as consequências ao nível da deterioração da saúde física e psíquica dos indivíduos. Para combater o desemprego e os efeitos perniciosos que o mesmo tem na economia e nos indivíduos, os governos desenvolvem o que se designa por políticas de emprego, que visam diminuir o nível de desemprego na sociedade fundamentalmente através da criação de melhores condições para o encontro entre a oferta e a procura de trabalho, matéria que iremos desenvolver em seguida.

5.2 O conceito de políticas de emprego

Conforme refere Ramos (2003), tendo em vista reduzir o desemprego, os governos têm adotado uma multiplicidade de políticas de emprego. Iremos de seguida passar à definição concetual do que se entende por políticas de emprego, para depois conhecermos com maior detalhe os tipos de políticas de emprego existentes.

Na perspetiva de Ramos (2003), em sentido restrito, as políticas de emprego são aquelas que visam a redução do desemprego, através de uma ação direta ou indireta sobre a criação de emprego; em sentido amplo, o conceito abrange todas as políticas que procuram influenciar o nível do desemprego, atuando sobre o mercado de trabalho, sobre a procura de trabalho ou sobre a oferta.

Assim, e na senda de Ramos (2003), assumindo o consenso identificado pelo citado autor na literatura internacional, iremos assumir o termo políticas de emprego na acepção restrita, abrangendo as medidas que tendem a afetar, direta ou indiretamente, a criação de emprego, como sejam as que afetam a procura de forma direta (por exemplo através da criação de emprego público) ou indireta (formação profissional).

5.3 Classificação das políticas de emprego: políticas ativas e passivas

Tendo em vista reduzir as consequências negativas do desemprego, no que toca ao desperdício de recursos e perturbações sociais que resultam do mesmo, os governos desenvolvem políticas de emprego.

Nas políticas de emprego, é possível distinguir entre dois grandes grupos de políticas que visam minimizar os custos sociais do desemprego: as políticas ativas e as passivas (*cfr.* OCDE, 2009; Rocha, 2003).

No entendimento de Dias e Varejão (2012), as políticas ativas de emprego assumem o objetivo de melhorar o funcionamento do mercado de trabalho, promovendo a reafecção dos postos de trabalhos e de trabalhadores, facilitando as transições para o emprego e as transições emprego-emprego.

Para Katz (1994), as políticas ativas de emprego têm o potencial de melhorar as perspectivas dos mais desfavorecidos e dos desempregados, ao permitir o investimento dos trabalhadores na sua educação e formação, estimular as oportunidades de emprego através da criação do próprio emprego e ao fornecer informação e apoio que permite mais facilmente o encontro entre a procura e as ofertas de emprego.

As políticas ativas de emprego visam promover a criação de emprego e a sua qualidade, bem como prevenir e combater o desemprego, através da melhoria da empregabilidade dos seus participantes. Para Obadic e Gveric (2010), podem ser usadas como “estabilizadores automáticos” na economia; para o efeito, os gastos dos governos seriam anti-cíclicos, com maiores gastos quando a economia estivesse em recessão e o desemprego aumentasse e menos gastos quando a economia estivesse em crescimento e o desemprego baixo.

Por seu lado, as políticas passivas de emprego, segundo Oliveira (1995), visam garantir aos desempregados ou excluídos do mundo produtivo certos rendimentos de substituição por força do emprego perdido ou ainda não obtido: os subsídios de desemprego, as pré-reformas, os subsídios de apoio social e familiar da Segurança Social; nestas políticas, o Estado assume o seu papel de Providência, procurando garantir um nível mínimo de bem-estar aos cidadãos. O maior volume das despesas decorrentes das políticas passivas de emprego, segundo os dados estatísticos da OCDE (2011), é constituído pelo subsídio de desemprego.

As políticas ativas estão estreitamente relacionadas com as políticas passivas. Segundo Obadic e Gveric (2010), há um empenhamento por parte dos governos em favorecer as políticas ativas de emprego, no sentido de aumentar a integração dos desempregados no mercado de trabalho; Lalive *et al.* (2008) referem-se a um consenso crescente acerca das vantagens em financiar o emprego, através das políticas ativas, em detrimento do desemprego, através das políticas passivas.

A defesa das políticas ativas de emprego tem sido uma constante nos estudos da OCDE sobre o emprego, desde a Recomendação do Conselho de 1964, que definiu uma agenda abrangente, desde o investimento em recursos humanos, a estratégias para a criação de emprego e melhoria das condições de trabalho, encorajamento à mobilidade geográfica, previsão das futuras exigências ocupacionais, apoio ao emprego de grupos marginais e subsídios de apoio durante o desemprego (*cfr.* OCDE, 2012a). A referida Organização preconiza, pois, uma abordagem que enfatiza a importância da deslocação dos recursos disponíveis das políticas passivas para as políticas ativas de emprego.

Apesar de as políticas ativas e passivas de emprego apresentarem pesos diferentes nos diversos países da OCDE, em 2009, em média, os países da OCDE despenderam 1,04% do Produto Interno Bruto (PIB) em medidas passivas de emprego e 0,6% em medidas ativas, conforme se observa na tabela abaixo apresentada. De acordo com os dados da OCDE (2009), é nítida a predominância dos gastos ao nível das medidas passivas de emprego, ao invés das medidas ativas. A análise do quadro a seguir apresentado permite-nos igualmente constatar que as políticas passivas têm tendência para assumir um peso crescente, tendo as despesas com este tipo de políticas crescido mais do que as despesas com as políticas ativas: enquanto o peso das despesas com as políticas ativas de emprego no PIB se manteve praticamente inalterado entre 2004 e 2009, aumentando de 0,59% para 0,60%, o peso das despesas

resultantes da aplicação de políticas passivas de emprego aumentaram, no mesmo período, cerca de 13%.

Em Portugal, no período analisado, entre 2004 e 2009, o peso das despesas com as políticas ativas registou um aumento mais significativo do que na média dos países da OCDE, enquanto a importância relativa das despesas com políticas passivas no PIB teve um comportamento similar à média dos países da OCDE, em termos de crescimento.

Tabela 2 – Despesas públicas com políticas de emprego em Portugal e na média dos países da OCDE, em percentagem do PIB

Tipos de políticas de emprego		2004	2005	2006	2007	2008	2009	Taxa cresc. 2004-2009
Ativas	Portugal	0,66	0,67	0,59	0,51	0,55	0,77	16,67%
	OCDE	0,59	0,56	0,53	0,5	0,5	0,6	1,69%
Passivas	Portugal	1,2	1,28	1,19	1,05	0,99	1,31	9,17%
	OCDE	0,92	0,87	0,77	0,67	0,69	1,04	13,04%

Fonte: Quadro elaborado com base nos dados disponíveis em OECD Employment Database, *Public expenditure and participant stocks on Labour Market Programmes (LMP)* (informação consultada em 2012-05-12 em <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=LMPEXP>).

Apesar de não se dispor de dados estatísticos posteriores a 2009 para o conjunto dos países da OCDE, relativamente a Portugal o aumento do desemprego e o consequente aumento dos gastos com o pagamento dos subsídios de desemprego deverá originar uma maior pressão sobre as despesas públicas com as políticas passivas de emprego, de 2009 até ao presente. Note-se que, e de acordo com dados da OCDE (2009), o peso das despesas com medidas passivas de emprego já eram em 2006 superiores em vários países da Europa ocidental (Bélgica, Finlândia, França, Alemanha, Itália, Luxemburgo, Portugal e Espanha), comparativamente a outros grupos de países daquela organização.

De facto, as despesas com ambos os tipos de políticas (ativas e passivas) apresentam-se mais baixas no grupo de países formado pela Austrália, Canadá, Japão, Coreia, Nova Zelândia, Suíça, Reino Unido e Canadá, comparativamente ao grupo constituído pela Áustria, Dinamarca, Irlanda, Holanda, Noruega e Suécia. Neste último grupo, as despesas com

políticas de emprego representam o peso mais alto dos países da OCDE, sendo mais do triplo do grupo dos países com despesas menores (*cfr.* OCDE, 2009).

Tal situação vem reforçar a noção da importância das políticas ativas de emprego, como forma de inverter a tendência para o aumento do desemprego. Não obstante, a realização das despesas com as políticas públicas de emprego não garante que o objetivo de limitar o aumento do desemprego seja atingido; importa também garantir que os programas criados para implementar essas políticas atingem os objetivos que lhes são definidos. É por esta razão que a avaliação das políticas, designadamente das políticas de estágios profissionais como a que é objeto do nosso trabalho, assume relevância, porquanto permite avaliar se as mesmas atingem os objetivos pretendidos e, logo, se vale a pena a realização dessas mesmas despesas.

A política de estágios profissionais enquadra-se, conforme iremos mostrar de seguida, nas políticas ativas de emprego, pelo que vamos proceder, nesta sequência, a uma análise mais detalhada das medidas designadas por políticas ativas de emprego.

5.3.1 Tipos de políticas ativas de emprego

As medidas que se enquadram na definição de políticas ativas de emprego constituem um conjunto mais ou menos heterogéneo (*cfr.* Dias e Varejão, 2012). Segundo estes autores, a multiplicidade das medidas pode ser agrupada em quatro grandes grupos¹¹:

- Formação, incluindo as modalidades de formação em sala e formação no posto de trabalho ou a aquisição de experiência profissional; pode assumir o tipo de formação de carácter geral ou formação específica. O objetivo destas medidas é permitir a acumulação de capital humano que aumente a produtividade dos trabalhadores e a sua empregabilidade.
- Apoio à criação de emprego, englobando as medidas que visam estimular a criação de emprego no setor privado da economia, quer através da criação de empresas (apoio ao

¹¹ No período pós Segunda Guerra Mundial, a educação foi reconhecida nos países ocidentais como um fator de desenvolvimento económico, na medida em que se tornou evidente a relação positiva entre o nível de escolaridade das populações e os índices de desenvolvimento económico medidos pelos diversos indicadores. A educação tem assim assumido uma importância crescente no quadro da promoção do emprego, a vários níveis: para os indivíduos, na medida em que a educação contribui para aumentar a empregabilidade; para as empresas, porque os recursos humanos mais qualificados contribuem para o aumento da competitividade e da produtividade; para o Estado, dado que empresas e indivíduos mais competitivos e produtivos contribuem para o desenvolvimento económico sustentado. De alguma forma, a educação pode ser considerada como uma política ativa de emprego; no entanto, a literatura existente sobre o assunto não engloba a educação no âmbito das políticas ativas de emprego, razão pela qual também não a consideramos como tal, neste estudo.

empreendedorismo), quer pela integração em empresas já existentes, aumentando os recrutamentos e a criação líquida de empregos.

- Emprego subsidiado no setor público, respeitando às medidas direcionadas principalmente para a colocação de indivíduos de baixa empregabilidade em entidades do setor público ou em organizações privadas sem fins lucrativos, designadamente na execução de atividades socialmente úteis. Nestas medidas o objetivo não é a imediata integração dos indivíduos em situações de emprego, mas visando antes a aquisição de competências socioprofissionais elementares e o posterior regresso ao emprego.
- Serviços públicos de emprego, incluindo as medidas dirigidas à promoção dos esforços de procura de emprego e que tendem a reduzir os riscos associados às medidas passivas de emprego, através do aconselhamento vocacional ou o apoio à procura de emprego.

Em Portugal, apesar da multiplicidade de programas que têm sido aprovados, é possível sintetizar as medidas aprovadas na tipologia apresentada na tabela seguinte.

Tabela 3 – Tipos de medidas ativas de emprego em Portugal

Tipos de medidas	Tipo de intervenção	Exemplos de medidas
Estágios	Subsídios à contratação e formação em contexto de trabalho, sem obrigatoriedade de contratação do estagiário no final do estágio	- Estágios profissionais - Estágios ao abrigo do programa Inov
Medidas ocupacionais	Subsídios a colocações, por período limitado, de trabalhadores desempregados em instituições do setor público ou em organizações sem fins lucrativos	- Programas ocupacionais - Contratos Emprego-Inserção
Apoio à contratação	Subsídios à contratação de desempregados e trabalhadores pertencentes a grupos desfavorecidos por empresas do setor privado da economia	- Apoio à contratação
Apoio ao empreendedorismo	Subsídios à constituição de novas entidades de pequena dimensão que contratem trabalhadores por conta de outrem	- Iniciativas Locais de Emprego - Programa de Apoio ao Empreendedorismo
Apoio à criação do próprio emprego	Subsídios à criação do próprio emprego por trabalhadores desempregados	- Programa de Apoio à Criação do Próprio Emprego
Formação profissional	Subsídios à formação específica em sala de ativos que abandonaram precocemente o sistema de ensino e formação geral	- Sistema de Aprendizagem - Educação e Formação de Jovens - Educação e Formação de Adultos - Formação Contínua

Fonte: Baseado em Dias e Varejão (2012).

A abordagem das políticas ativas de emprego não ficaria completa sem a referência aos apoios comunitários para a execução das políticas públicas empreendidas em Portugal, neste contexto.

Tendo em conta que no presente trabalho nos propomos estudar uma medida ativa de emprego aplicada a partir do ano 2007, optamos por abordar os apoios comunitários às políticas ativas de emprego a partir do III Quadro Comunitário de Apoio (QCA), que abrangeu os anos de 2000 a 2006.

Neste âmbito, importa realçar o Programa Operacional do Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (POEFDS), que consubstanciou os principais apoios financeiros comunitários às medidas de promoção do emprego, no período do III QCA. Este Programa Operacional continha três linhas estratégicas, que corresponderam a áreas de atuação prioritária coerentes com os domínios políticos e as prioridades temáticas do regulamento do Fundo Social Europeu:

- **Atuação preventiva dos fenómenos de desemprego** potenciados pela escassa qualificação dos ativos empregados, através do forte investimento na promoção da empregabilidade desses grupos, na ótica da formação ao longo da vida.
- **Atuação precoce de resposta aos problemas de desemprego**, por forma a minimizar o risco de desemprego de longa duração, reforçando as políticas ativas e concedendo particular atenção à inserção de jovens desempregados na vida ativa.
- **Atuação facilitadora da inserção social dos setores expostos ao desemprego de longa duração**, na ótica da combinação da melhoria da proteção social com o estímulo ao regresso ao mercado de trabalho.

As referidas linhas estratégicas desenvolveram-se em sete Eixos Prioritários: 1) Promoção da formação qualificante e da transição para a vida ativa; 2) Formação ao longo da vida e adaptabilidade; 3) Formação e valorização dos recursos humanos na administração pública central; 4) Promoção da eficácia e da equidade das políticas de emprego e formação; 5) Promoção do desenvolvimento social; 6) Assistência técnica e 7) Promoção do emprego e proteção social.

Em termos financeiros, no âmbito do POEFDS, Portugal beneficiou, para a concretização de medidas de apoio ao emprego, formação e desenvolvimento social, entre 2000 e 2009 (data do encerramento das medidas aprovadas no QCA III) das verbas constantes do quadro seguinte, no qual são apresentados os dados por eixo:

Tabela 4 – Execução do POEFDS (2000-2006)

Eixo	Despesa Pública Total (€)	Fundo (€)
1 - Promoção da formação qualificação qualificante e da transição para a vida ativa	821.008.810,90	513.098.038,88
2 - Formação ao longo da vida e adaptabilidade	655.408.189,00	409.602.931,09
3 - Formação e valorização dos recursos humanos na administração pública central	36.385.645,84	22.701.447,38
4 - Promoção da eficácia e da equidade das políticas de emprego e formação	156.445.142,19	96.940.277,10
5 - Promoção do desenvolvimento social	988.674.987,21	615.980.300,93
6 – Assistência Técnica	34.640.000,00	21.675.000,00
7 - Promoção do emprego e proteção social	26.859.907,48	16.787.441,39
Total	2.719.422.682,62	1.696.785.436,77

Fonte: Elaborado com base na informação disponível em POEFDS (2009).

No QCA III, para além do POEFDS, Portugal beneficiou igualmente, para a promoção de medidas ligadas ao emprego, de apoios comunitários concretizados nos programas regionais, através da tipologia de projeto «Estágios profissionais» no âmbito do Eixo Prioritário 1, «Apoio a investimentos de interesse municipal e intermunicipal», do Fundo Social Europeu.

Foi precisamente no âmbito desta tipologia que foram financiados os primeiros estágios profissionais na administração local, através do programa PEPAL, cuja apresentação será desenvolvida no ponto seguinte do presente estudo.

Já no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) para o período de 2007-2012, foi assumido como grande desígnio estratégico a qualificação da população portuguesa, visando em particular a superação do défice estrutural de qualificações deste país. No quadro das prioridades definidas para o apoio financeiro da União Europeia a Portugal, neste período, a qualificação dos recursos humanos assumiu o mais importante papel, através do reforço das dotações destinadas à qualificação dos recursos humanos.

A exemplo do QCA III, também o QREN é executado através de Programas Operacionais. A promoção do emprego é concretizada diretamente através do Programa Operacional Potencial Humano (POPH). Este programa compreende as intervenções no âmbito do emprego privado e público, da educação e formação e da formação avançada. A continuidade do apoio às

medidas ativas de emprego, designadamente no que toca ao PEPAL, criado no QCA III, tem lugar através do Eixo Prioritário 5 – Apoio ao Empreendedorismo e à Transição para a Vida Ativa, matéria que será abordada no próximo ponto deste trabalho.

5.3.2 O conceito de empregabilidade

No presente ponto, procede-se ao registo do conceito de empregabilidade utilizado para efeitos deste estudo.

No entender de McLeish (2002) e Brown *et al.* (2003), citados por Clarke (2008), a empregabilidade pode ser definida como a capacidade de um indivíduo para encontrar um trabalho, manter um emprego e mudar de emprego e / ou setor em caso de necessidade. Por sua vez, Hillage e Pollard (1998) entendem por empregabilidade a capacidade de um indivíduo se mover de forma autossuficiente no mercado de trabalho para concretizar o seu potencial através de um emprego sustentável. Para Clarke (2008), a empregabilidade é definida com base na posse das competências e habilidades necessárias para encontrar emprego, permanecer no emprego ou para obter um novo emprego como, e quando, necessário. Sanders e Grip (2004) referem-se à empregabilidade como a capacidade e a vontade de ser e permanecer atrativo no mercado de trabalho. Partindo destas várias definições e tendo em conta o objetivo deste trabalho, iremos reter dos vários conceitos a componente que consideramos essencial, e que se prende com a *capacidade dos indivíduos para arranjar um emprego ou para se adequar profissionalmente a um emprego*. Assim, quando pretendemos avaliar o impacto dos estágios profissionais na empregabilidade dos jovens, temos por objetivo aferir até que ponto aqueles estágios contribuem para melhorar a capacidade dos jovens para arranjam emprego.

5.4 Os resultados das políticas ativas de emprego, no contexto internacional

As políticas públicas de emprego, nas quais se enquadram os estágios profissionais, têm sido utilizadas pela maioria dos governos para diminuir o desemprego. Tendo como objetivo conhecer os resultados obtidos com aquelas políticas a nível internacional, procedeu-se à revisão da literatura disponível sobre esta matéria. Constatamos que não existe um consenso quanto à eficácia dos programas desenvolvidos pelos governos para a concretização das

políticas ativas de emprego (cfr. Anderson, 2009; Betcherman *et al.*, 2004; Card *et al.*, 2010; Estevão, 2003; Obadic e Gveric, 2010), encontrando-se resultados diferenciados de acordo com o tipo de programa analisado.

Perry e Maloney (2007), num estudo que envolveu 42.437 observações sobre o impacto de três tipos de políticas ativas de emprego (subsídios, experiência em contexto de trabalho e programas de formação), implementadas pelo governo neozelandês nos anos 1990, concluíram que a curto prazo os programas que envolvem a experiência em contexto de trabalho eram os mais eficazes, mas a médio prazo não se registavam efeitos benéficos em qualquer daquelas políticas de emprego.

Na meta-análise conduzida por Card *et al.* (2010), um estudo baseado nos resultados de 199 programas desenvolvidos em 26 países (Áustria, Alemanha, França, Reino Unido, Estados Unidos da América, Austrália, Perú, Israel, entre outros) e que abrangeram programas de emprego subsidiado no setor público, programas de assistência na procura de emprego, formação em sala de aula e formação em contexto de trabalho, os autores constataram que os programas de emprego subsidiados no setor público são relativamente ineficientes, enquanto os programas de apoio na procura de emprego - em que os serviços da administração pública aconselham os desempregados na procura de emprego, público ou privado - têm geralmente impacto favorável, em particular no curto prazo. No mesmo estudo, a formação em sala de aula e a formação em contexto de trabalho são pouco favoráveis no curto prazo, apresentando resultados mais positivos após dois anos de realização. Em termos de características dos indivíduos, os programas direcionados a jovens registam efeitos menos positivos do que os programas de emprego dirigidos a públicos indiferenciados; no estudo em questão, os autores não reportaram diferenças sistemáticas decorrentes do género dos participantes.

Conclusões semelhantes foram obtidas por O'Leary *et al.* (1998) num estudo relativo ao impacto líquido das medidas ativas de emprego na Hungria e na Polónia. Também estes autores constataram o fraco contributo dos empregos no setor público para a melhoria da empregabilidade dos indivíduos que os frequentam, bem como os resultados positivos, a médio prazo, da formação dos trabalhadores desempregados, conclusões também em linha com as obtidas por Boone e Ours (2009).

Por sua vez, Betcherman *et al.* (2004), num trabalho desenvolvido com base nos resultados obtidos por 159 estudos avaliativos do Banco Mundial, abrangendo uma multiplicidade de

países, nos quais Portugal não se encontrava incluído, chamam a atenção para o facto de que as políticas ativas de emprego não podem ser vistas como panaceias na resolução dos problemas de desemprego; no entanto, quando os programas são adequadamente concebidos, podem ser eficazes para determinados indivíduos. Para além do *design* do programa, salientam a importância do contexto em que o mesmo é desenvolvido, que pode também determinar o maior ou menor sucesso na redução do desemprego; estes autores destacam o facto de os programas terem em geral um resultado mais positivo no aumento das taxas de empregabilidade quando a economia está em crescimento.

Apesar da dificuldade em isolar o impacto dos vários tipos de programas, na medida em que os utilizadores tendem a beneficiar muitas vezes de mais do que um programa (por exemplo os utilizadores recorrem aos serviços de aconselhamento sobre emprego e frequentam formação ou estágios), Betcherman *et al.* (2004) concluem que os serviços de aconselhamento na procura de emprego geralmente têm um impacto positivo na redução do desemprego dos participantes, mas têm uma utilização limitada porque não funcionam nas situações em que não há procura de trabalhadores; a formação para os desempregados traduz-se no aumento da taxa de empregabilidade para os beneficiários da mesma, mas quando é dirigida a jovens raramente melhora as respetivas probabilidades de obterem emprego, em particular nos países desenvolvidos; e, por fim, o emprego em serviços públicos é eficaz para garantir o emprego temporariamente mas não melhora as perspetivas futuras de trabalho para os participantes. Aqueles autores constataram ainda que o apoio à criação do próprio emprego tem um impacto positivo na melhoria das hipóteses de encontrar emprego ao nível dos trabalhadores mais velhos e com melhor educação, embora façam sentir-se mais a médio / longo prazo; destacam igualmente o facto de a formação dirigida aos mais jovens ter um impacto muito mais positivo nos países em vias de desenvolvimento do que nos países desenvolvidos, o que poderá explicar-se pela falta de mão-de-obra qualificada, em geral, naqueles países.

Num estudo de avaliação sobre as políticas ativas de emprego desenvolvidas nos países da OCDE, Meager e Evans (1997) concluem que os programas que providenciam experiência do tipo profissional, no âmbito de empresas, têm tipicamente os melhores resultados em matéria de melhoria das perspetivas de emprego dos seus utilizadores. Resultados semelhantes obtiveram Obadic e Gveric (2010) no estudo em que analisaram o papel das diversas políticas de emprego na evolução dos diferentes mercados de emprego nos Estados membros da União Europeia e nos países da OCDE. Para além de identificarem efeitos positivos das políticas ativas de emprego, salientaram a importância da distinção dos vários tipos de medidas e

identificaram uma maior eficácia da formação em contexto de trabalho na redução das taxas de desemprego e aumento da taxa de emprego, em particular entre os indivíduos mais jovens.

Analisando os efeitos dos estágios dos jovens entre os 18 e os 29 anos, em França, Magnac (1997) afirma que, não obstante serem favoráveis, em termos de aumento da taxa de empregabilidade não são estatisticamente significativos. Os estágios remunerados, em particular, têm pouco efeito nos grupos em que a integração é mais difícil: mulheres jovens e jovens provenientes de famílias com pouca escolaridade; a probabilidade de encontrarem mais rapidamente emprego é maior nos homens jovens e nos participantes provenientes de famílias com maiores qualificações. Segundo o mesmo autor, quando as condições de integração no mercado de trabalho são mais difíceis, a oferta de estágios remunerados pelo setor público ou apoiados pelo Estado pode contribuir para acelerar a inserção dos jovens; estes estágios são também utilizados como um refúgio contra o desemprego, o que se verifica particularmente no caso das mulheres jovens, com maior dificuldade em encontrar o primeiro emprego. Num outro estudo também realizado em França, Fougère *et al.* (2000) também concluem que os programas de estágios destinados a jovens desempregados não têm, em geral, efeitos em termos de aumentar as probabilidades de encontrar emprego, exceção feita aos casos em que a duração dos mesmos é maior.

Num estudo que procurou avaliar a existência de diferenças de género no impacto de um programa de apoio à criação do próprio emprego realizado na Suécia com os dados de 196.558 indivíduos, dos quais 15.461 pertenciam ao grupo de participantes no programa, Mansson *et al.* (2011) concluem que o impacto daquele tipo de política ativa de emprego é maior nos indivíduos do sexo masculino do que no sexo feminino. Pelo contrário, Kluve *et al.* (1999), citados por Mansson *et al.* (2011), efetuaram uma avaliação de dois programas de emprego polacos e identificaram um efeito global negativo, sendo este efeito nulo ao nível das mulheres e muito negativo nos homens. Bergemann *et al.* (2007), igualmente citados por Mansson *et al.* (2011), obtiveram resultados bastante diferentes dos dois estudos que acabamos de citar, tendo concluído que, em geral, as políticas ativas de emprego têm um efeito positivo no aumento da empregabilidade para as mulheres.

Para além das consequências em matéria de aumento da empregabilidade dos indivíduos, os estudos de avaliação das medidas ativas de emprego identificam outros efeitos destes programas. O'Leary *et al.* (1998) destacam o facto de estes programas permitirem a interrupção de períodos de desemprego que, de outra forma, seriam muito longos, tendo

Cockx (2000) constatado que, quanto maiores os períodos de desemprego, menores as probabilidades de os indivíduos voltarem ao mercado de trabalho. Manter os desempregados com algum nível de atividade, que lhes permita contrariar a tendência natural para o aumento da desmotivação, deterioração das qualificações e perda da experiência de trabalho são também efeitos identificados por Cockx (2000) decorrentes das políticas ativas de emprego. Anderson (2009) chama-nos ainda a atenção para o reforço da coesão social que resulta das políticas ativas de emprego, na medida em que estas melhoram as oportunidades dos indivíduos e motivam a interação social.

Tendo-se analisado, com base na consulta da literatura, os resultados da avaliação das políticas ativas de emprego a nível internacional, importa referir que não se dispõe de informação semelhante para as políticas públicas de emprego em Portugal, no que respeita aos estágios na administração local – o que aqui propomos fazer e que introduz o carácter inovador na proposta de estudo que apresentamos. O único estudo relativo às medidas de estágios profissionais incide sobre os estágios no setor privado promovidos pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) (*cfr.* Dias e Varejão, 2012) e contém dados sobre o acompanhamento da situação profissional dos jovens ex-estagiários de programas daquele instituto, entre 2004 e 2008, tendo aqueles autores constatado a existência generalizada de taxas de transição para o emprego muito elevadas, três meses após o fim do estágio.

Sendo o PEPAL um programa já com cerca de cinco anos de existência, com edições quase anuais, não se dispõe de dados que permitam aferir se os resultados visados com o mesmo têm estado a ser atingidos. Tendo constatado a referida lacuna, selecionamos esta matéria para ser objeto de investigação na nossa dissertação.

Iremos de seguida caracterizar as políticas públicas seguidas em Portugal para combater o desemprego, no que respeita aos estágios profissionais, matéria essencial que nos permitirá compreender os resultados obtidos com o estudo empírico. Tal como teremos oportunidade de ver a seguir, destacam-se nesta área os estágios promovidos pelo IEFP, os primeiros a ser criados em Portugal, e os estágios realizados em serviços públicos.

6. A política de estágios profissionais em Portugal

Neste capítulo procederemos à caracterização dos estágios profissionais enquanto medida das políticas ativas de emprego seguidas em Portugal. Começaremos por analisar as características dos estágios do IIEFP, uma vez que esta entidade foi a responsável pelo primeiro programa de estágios a ser criado, com as características atuais. De seguida, abordaremos o programa de estágios profissionais na administração pública central, cujas características têm servido de base aos programas criados para a administração local. Finalmente, iremos apresentar os programas de estágios profissionais criados para a administração local, que resultam, na sua essência, da adaptação às especificidades das autarquias locais do regime geral criado para os estágios da administração pública, para que possamos ter presentes as características do programa de estágios, na abordagem dos resultados obtidos no nosso estudo empírico.

6.1 Estágios profissionais do Instituto de Emprego e Formação Profissional

A medida Estágios Profissionais foi criada inicialmente através da Portaria n.º 268/97, de 18 de abril, tendo como grandes desideratos facilitar a inserção no mercado de emprego dos jovens, através da criação de condições para a aquisição de experiência e apoiar as empresas na descoberta das potencialidades das novas qualificações e profissões detidas pelos jovens. Estes estágios, com a duração de 12 meses, destinavam-se aos jovens com idade compreendida entre 16 e 30 anos, habilitados com qualificação de nível superior — na altura os níveis IV e V — ou qualificação de nível intermédio — níveis II e III, que reunissem uma das seguintes condições: a) desempregados à procura do primeiro emprego; b) desempregados à procura de novo emprego, que tivessem entretanto adquirido uma das qualificações referidas e não tivessem experiência profissional nessa área por período superior a um ano.

As características da medida sofreram várias alterações ao longo do tempo. Ainda em 1997, pela aprovação da Portaria n.º 1271/97, de 26 de dezembro, foram eliminadas as limitações de idade para os casos de pessoas com deficiência e majoradas as bolsas dos estágios em áreas determinadas, como sejam as áreas do ambiente, da segurança, higiene e saúde no trabalho, da cultura e em atividades artísticas.

Em 1998, a medida foi alargada de forma a possibilitar a realização dos estágios em organismos da administração pública central, tendo este aspeto do programa sido

regulamentado no ano seguinte pelo Decreto-Lei n.º 326/99, de 18 de agosto, que definiu o enquadramento dos estágios profissionais na Administração Pública. Desta forma, a realização dos estágios em entidades públicas passou a obedecer a um regime jurídico próprio, que será abordado mais adiante, neste ponto.

Entretanto, em 2002, ao mesmo tempo que se reconhecia o sucesso da execução da medida, *“quer no que respeita ao nível de aceitação por parte das entidades intervenientes e dos seus destinatários finais quer, sobretudo, no que respeita ao sucesso registado na promoção da empregabilidade destes últimos”* (preâmbulo da Portaria n.º 286/2002, de 15 de março) foram introduzidas, pela mesma portaria, alterações que visavam adaptar o regime dos estágios promovidos pelo IEFPP ao quadro legal entretanto aprovado para os estágios na Administração Pública, ficando a realização dos estágios do IEFPP reservada para as entidades privadas; procurou-se também na ocasião atualizar as comparticipações pagas às entidades organizadoras de estágios e aos orientadores de estágio.

Num contexto considerado como de reestruturação económica, no sentido de uma estrutura produtiva mais assente em atividades de elevado valor acrescentado, que seriam mais exigentes em termos de qualificações, e acompanhando a melhoria das qualificações da população portuguesa, em 2009, através da Portaria n.º 129/2009, de 30 de janeiro, o limite para a realização dos estágios pelos jovens foi alargado dos 30 para os 35 anos (no caso dos indivíduos com deficiência e incapacidade não se aplica o limite referido - n.º 2 do artigo 4.º da Portaria n.º 129/2009, de 30 de janeiro); abriu-se igualmente a oportunidade de frequência de mais do que um estágio por parte dos jovens, nos casos em que se verifique melhoria dos níveis de qualificação; as entidades beneficiárias foram alargadas, permitindo o acesso por parte das micro e pequenas empresas.

Neste contexto, foram ainda criadas duas novas regras no âmbito da medida Estágios Profissionais do IEFPP, que refletem o entendimento destes estágios como um primeiro passo para o emprego dos jovens nas entidades onde realizam os estágios. Primeiro, as entidades que beneficiassem da medida nos dois últimos anos e não contratassem pelo menos um terço dos estagiários abrangidos ficavam impedidas de se candidatar ao programa durante o período de um ano, a não ser que existissem motivos que não lhe fossem imputáveis; assumia-se assim que se pretende aumentar a empregabilidade, preferencialmente, através da contratação dos jovens pela entidade promotora do estágio. Em segundo lugar, foi entendido que as entidades beneficiárias não poderiam selecionar destinatários com quem tivessem antes

estabelecido uma relação de trabalho, incluindo de prestação de serviços ou de estágios de qualquer natureza, com exceção dos estágios curriculares ou obrigatórios para acesso a profissão no âmbito de profissão regulada. Esta última limitação foi o reconhecimento de que os estágios seriam com frequência utilizados pelas entidades promotoras como forma de substituir a contratação de trabalhadores, possivelmente até alterando-se o estatuto da mesma pessoa de trabalhadora para estagiária.

Ainda no âmbito da medida Estágios Profissionais do IEF, destacou-se a alteração introduzida no regime em 2011, através da Portaria n.º 92/2011, de 28 de fevereiro, em que a duração dos estágios foi encurtada para os 9 meses, tendo os apoios financeiros concedidos aos estagiários sido também reduzidos, procurando-se por estas duas vias aumentar o número de jovens abrangidos pelo programa, bem como reduzir o impacto que esse aumento teria para o Estado em termos financeiros, caso se mantivessem as comparticipações previstas anteriormente.

Já em 2012, em resposta ao agravamento da situação do emprego jovem em Portugal, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 51-A/2012, publicada em 14 de junho e regulamentada, no que respeita aos estágios, pela Portaria n.º 225-A/2012, publicada em 31 de julho, criou o Plano Estratégico de Iniciativas de Promoção de Empregabilidade Jovem e Apoio às Pequenas e Médias Empresas, que foi designado por "Impulso Jovem", e que compreende três tipos de medidas: a) estágios profissionais, b) apoio à contratação e ao empreendedorismo e c) apoio ao investimento, e que passaremos de seguida a apresentar.

a) Estágios profissionais

Através da medida relativa aos estágios profissionais, pretendeu-se melhorar a empregabilidade jovem, tendo sido para o efeito criados quatro tipos de estágios, com características comuns mas especificidades para os vários setores abrangidos (por exemplo no que respeita à idade dos jovens que se podem candidatar ou ao valor da comparticipação que é atribuída às entidades promotoras), de acordo com as áreas da economia consideradas cruciais ao novo modelo económico. Estes estágios profissionais, englobados na designação "Passaporte Emprego", desdobra-se nas seguintes áreas: o Passaporte Emprego, o Passaporte Emprego Economia Social, o Passaporte Emprego Agricultura e o Passaporte Emprego Associações e Federações Juvenis e Desportivas.

Estes estágios, que integram a nova geração de políticas ativas de emprego, apresentam como uma das características mais importantes o facto de preverem um prémio de integração para a contratação sem termo subsequente ao estágio. Trata-se de uma condição que poderá contribuir de forma eficaz para que as empresas prolonguem o vínculo com os jovens após o fim do estágio. No entanto, só depois de a medida estar em prática se poderá confirmar se esta medida obterá os resultados pretendidos, sendo certo que já em programas de estágios anteriores se procurou implementar regras semelhantes, cujo sucesso ficou muito aquém do pretendido, na medida em que as empresas, por um lado, não mantinham o vínculo com os ex-estagiários e, por outro lado, ficavam arredadas da possibilidade de apoiar novos estágios, com a consequência de a participação das empresas no programa tender a diminuir.

b) Apoio à contratação e ao empreendedorismo

A vertente do programa que visa o apoio à contratação e ao empreendedorismo promove o apoio à contratação de jovens bem como apoios ao empreendedorismo através de múltiplas ferramentas¹²:

- Reembolso das contribuições para a Segurança Social, em caso de criação de contratos de trabalho;
- Apoios técnicos na área do empreendedorismo;
- Dinamização de ideias de negócio;
- Apoio à obtenção de financiamento, microcrédito e capital de risco;
- Financiamento à criação de cooperativas por jovens.

c) Apoio ao investimento¹³

O Programa Impulso Jovem tem instrumentos de apoio ao desenvolvimento económico, numa lógica de proximidade com as empresas, apoiando o investimento bem como o seu financiamento no sentido da sua expansão e criação de emprego jovem.

¹² Informação consultada em <http://www.impulsojovemportugal.pt/estagios-profissionais/5.htm> em 17-03-2013.

¹³ Informação consultada em <http://www.impulsojovemportugal.pt/estagios-profissionais/5.htm> em 17-03-2013.

6.2 Estágios profissionais na Administração Pública Central

Paralelamente aos estágios da medida Estágios Profissionais do IEF, realizados em entidades do setor privado, a partir de 1999, a legislação passou a contemplar a possibilidade da realização de estágios profissionais na administração pública central. O Programa Estágios Profissionais na Administração Pública, ou PEPAP, tal como os estágios do IEF, visava a inserção dos jovens na vida ativa e o aproveitamento do investimento na formação dos jovens.

De acordo com o preâmbulo do diploma que criou o PEPAP, a administração pública é globalmente o maior empregador nacional e o setor onde há mais diversidade de profissões, pelo que lhe cabe um papel na política nacional de emprego. Para o efeito, foi criado o PEPAP, com o intuito de permitir aos jovens a realização de estágios remunerados em instituições da Administração Pública. Estes estágios destinavam-se a indivíduos com idade compreendida entre os 18 e os 30 anos, possuidores de licenciatura ou bacharelato (níveis de qualificação V e IV) ou habilitados com curso de qualificação profissional (nível III), recém-saídos dos sistemas de educação e formação à procura do primeiro emprego ou desempregados à procura de novo emprego.

Os estágios eram remunerados no valor de 1,5 ou duas vezes a remuneração mínima mensal (RMM), consoante se destinassem a jovens com qualificações de nível III ou IV/V. Nos termos do regime jurídico destes estágios, os jovens que os frequentassem teriam preferência na celebração de contrato a termo certo para a respetiva área funcional, nomeadamente com vista ao suprimento de situações originadas pelas medidas decorrentes do regime especial da semana de quatro dias aprovado pelo Decreto-Lei n.º 325/99, de 18 de agosto, e do regime especial de trabalho a tempo parcial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 324/99, de 18 de agosto. Para o efeito, os serviços, previamente ao lançamento do concurso para a contratação de funcionários, deveriam contactar a Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP) para obter informação sobre a existência de indivíduos que frequentaram o estágio, com aproveitamento, na área funcional necessitada.

Contudo, o programa apenas em 2005 veio a ser regulamentado, através da Portaria n.º 1256/2005, de 2 de dezembro, pelo que a primeira edição destes estágios veio a ocorrer já em 2006. A edição seguinte dos estágios da administração pública central veio a ocorrer em 2010, ao abrigo de novas regras, das quais se destacam:

- a) Alargamento da idade para a realização dos estágios, que passaram dos 30 anos inicialmente previstos, para os 35 anos.
- b) Limitação do acesso aos estágios aos indivíduos com qualificação de nível superior correspondendo, pelo menos, ao grau de licenciado.
- c) Centralização no recrutamento dos estagiários, que anteriormente eram selecionados pelas entidades promotoras.
- d) Novos benefícios para os estagiários avaliados com uma classificação de, pelo menos, 14 valores. Assim, em primeiro lugar, se fosse aberto concurso de recrutamento pela entidade onde realizaram o estágio nos dois anos seguintes à conclusão, os estagiários poderiam optar pela aplicação do método de seleção previsto no n.º 2 do artigo 53.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, concorrendo através de avaliação curricular e entrevista de avaliação, ficando dispensados da prova de conhecimentos. Em segundo lugar, em caso de igualdade de classificação em procedimento concursal de recrutamento, os estagiários teriam preferência na lista de ordenação final. Em terceiro lugar, se o estagiário, na sequência do respetivo procedimento concursal, viesse a constituir uma relação jurídica de emprego público, na modalidade de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, via reduzido o período experimental de 240 para 180 dias. Finalmente, o programa prevê ainda que 1% dos estagiários em cada ministério com as melhores classificações finais de estágio fiquem isentos do pagamento de propinas, se concorrerem e forem selecionados para frequentar o Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública, promovido pelo Instituto Nacional da Administração e que garanta o acesso à função pública.
- e) Estabelecimento de uma quota mínima de 5% de acesso ao programa para jovens com deficiência, contemplando assim as particulares dificuldades de inserção profissional destas pessoas.
- f) O valor da bolsa de estágio foi reduzido, passando para o valor a ser de montante correspondente a duas vezes o indexante de apoios sociais (IAS).

Em 2010, já sob as novas regras do PEPAC, realizou-se a segunda edição do programa, que abrangia cerca de 3 000 jovens.

6.3 O Programa de Estágios Profissionais na Administração Local (PEPAL)

Na sequência da aprovação, em 1999, da legislação que permitiu a realização de estágios na administração pública, foi desde logo preconizada a adaptação da legislação em causa à administração local, de forma a permitir a realização de estágios profissionais nos municípios e nas freguesias. Contudo, a criação do programa específico destinado às autarquias locais só viria a ocorrer após a regulamentação dos estágios na administração central, passados cerca de sete anos da criação do mesmo, mediante a aprovação do Decreto-Lei n.º 94/2006, de 29 de maio, regulamentado pela Portaria n.º 1211/2006, de 13 de novembro. O programa manteve o quadro geral estabelecido para a administração central, com as adaptações necessárias, por exemplo em matéria do recrutamento, sendo que no PEPAL era da responsabilidade da DGAL o papel que, ao nível da administração central, competia à DGAEP.

No regime aplicado aos estágios do PEPAL da 1.ª e 2.ª edições, são de salientar as seguintes especificidades: a) estava previsto o pagamento ao tutor de uma compensação pecuniária; b) cada indivíduo apenas podia frequentar uma edição do programa.

Em 2008, o programa sofreu alterações por força da aprovação da Portaria n.º 286/2008, de 11 de abril, que afetaram os estágios relativos à 3.ª edição. Dentre estas alterações destacam-se as seguintes: a) deixou de ser paga a compensação aos tutores; b) passou a ser possível a frequência de mais do que um estágio do PEPAL, desde que numa área funcional ou nível diferente do inicial; c) a comunicação entre as entidades promotoras, a DGAL e o POPH passou a ser feita exclusivamente por via eletrónica.

Com a alteração do PEPAC, em 2010, referida no ponto anterior deste documento, também as regras dos estágios na administração local sofreram uma mudança significativa. O regime aplicável aos estágios na administração local passou a ser substancialmente diferente do que vigorava até então, a vários níveis, tal como se verificou nos estágios na administração central e conforme descrevemos no ponto relativo aos estágios do PEPAC.

A alteração legal com maior impacto nas autarquias locais foi a relativa à seleção dos estagiários que passou a ser feita de forma centralizada e automática através de uma aplicação informática, com base em critérios definidos legalmente. Esta alteração traduziu-se, da parte das autarquias locais, num grau de intervenção substancialmente menor na escolha dos estagiários, uma vez que no anterior quadro legal os estagiários eram escolhidos pelas próprias autarquias locais, que definiam os critérios para a escolha dos mesmos e lançavam os

concursos para o seu recrutamento. Neste âmbito, a autonomia das autarquias locais foi substituída por uma maior normalização na escolha dos estagiários, decorrente da existência de uma tipologia de critérios única, definida na legislação e aplicável à escolha de todos os estagiários.

Tendo em conta a tradição de autonomia nas autarquias locais, teve lugar uma contestação inicial das regras do programa por parte de algumas autarquias locais, que acabaram por desistir da realização dos estágios, pelo facto de não caber às mesmas a integral responsabilidade da seleção dos estagiários.

As novas regras do PEPAL foram aplicadas à 4.^a edição do programa, sendo relativamente a esta que desenvolvemos o nosso estudo.

Iremos de seguida apresentar a metodologia pela qual optamos para obter a informação pretendida para responder à questão que colocámos e que irá de seguida ser identificada, bem como o objetivo que pretendemos atingir e a justificação para o *design* pelo qual optamos para a nossa pesquisa.

7. Metodologia

Neste ponto, iremos reforçar a questão que serve como ponto de partida para o nosso estudo, bem como o objetivo que procuramos atingir com a pesquisa que desenvolvemos – e que demos tento na introdução desta dissertação. O desenho da pesquisa consta igualmente deste ponto, incluindo a apresentação dos grupos que selecionamos para fazerem parte das amostras definidas para o estudo, de natureza experimental. Serão ainda enunciadas a metodologia adotada para a recolha de informação e a técnica utilizada para a sua aplicação.

7.1 Questão de partida

Face ao crescente grau de exigência por parte dos cidadãos em relação ao papel do Estado, num contexto em que assume maior relevância a eficiência na utilização dos recursos disponíveis, o que passa pela afetação dos mesmos aos programas com melhores resultados, a questão de partida de que nos socorremos é: *Qual a relação entre a frequência de estágios profissionais do PEPAL e o grau de empregabilidade dos seus utilizadores?*

7.2 Objetivo de pesquisa

Definimos como objetivo principal da pesquisa a descrição da relação entre a política pública de estágios profissionais na administração local e o grau de empregabilidade dos utilizadores daqueles programas. Uma vez que partimos de uma questão de partida de tipo ‘o quê’, a nossa opção tem fundamento (*cfr.* Silvestre e Silvestre, 2012). Para mais, permitiu-nos apurar se se regista um aumento da empregabilidade dos jovens que participam naqueles programas, através da redução da taxa de desemprego dos mesmos.

7.3 Desenho de pesquisa

Com base na tipologia de *design* de investigação apontada por Camões (2012), recorreremos ao *design* do tipo experimental. Partimos assim da existência de dois grupos de indivíduos, em que o grupo A era composto por jovens que realizaram os 12 meses de estágio da 4.^a edição do programa, e o grupo B era constituído por jovens que, tendo-se candidatado à realização dos mesmos estágios, não foram selecionados porque o número de vagas era restrito –

tornando-se o grupo de controlo. A comparação dos dois grupos visou aferir a existência de diferenças em matéria de taxa de emprego que possam ser atribuídas à realização do estágio, por parte dos indivíduos do grupo A.

No momento inicial, os indivíduos de ambos os grupos estavam na mesma situação: jovens à procura do primeiro emprego, desempregados à procura de novo emprego ou jovens à procura de emprego correspondente à sua área de formação e nível de qualificação, de acordo com os requisitos gerais de acesso ao PEPAL definidos no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 65/2010, de 11 de junho. Entretanto, os jovens do grupo A realizaram o estágio, enquanto os do grupo B não o fizeram, continuando à procura de emprego sem terem frequentado o estágio. A informação obtida através dos questionários efetuados junto dos dois grupos permite-nos verificar a existência da possível relação entre a frequência dos estágios profissionais e o grau de empregabilidade dos seus utilizadores, como propusemos na nossa questão de partida.

Com este *design*, esperamos ultrapassar a grande limitação apontada na literatura (veja-se por exemplo Blundell e Dias, 2002) para os estudos de avaliação das políticas de emprego: os participantes dos programas de emprego ou estão no programa, ou não estão, o que impossibilita o conhecimento da situação dos mesmos, caso não participassem do programa. De facto, como conhecer a situação de um indivíduo, se não tivesse participado no programa de estágios? Não é possível conhecer a situação daquele indivíduo em concreto. No entanto, ao obtermos informação alargada sobre a situação profissional de um grupo de indivíduos que participou no programa e a mesma informação relativamente a um grupo de indivíduos que pretendeu participar, mas não o pôde fazer porque o número de vagas não foi suficiente, conseguimos comparar a situação dos dois grupos e relacionar as diferenças com a presença da variável *frequência do programa de estágios*.

7.4 Método e técnicas utilizadas

Para a transformação de factos sociais em informação que possa ser tratada no âmbito de uma pesquisa científica torna-se necessário recorrer a técnicas de recolha de dados. De acordo com Costa (2012) os dados obtidos podem ser classificados em dados primários, quando a recolha é feita diretamente junto dos sujeitos relacionados com os fenómenos sociais; secundários, quando são obtidos a partir de documentos e destes é seleccionada a informação relevante para

a construção dos indicadores necessários; e terciários, nos casos em que as evidências são obtidas a partir de documentos elaborados por terceiros, como é o caso de relatórios oficiais.

Para esta pesquisa, o principal instrumento utilizado foi a aplicação de dois inquéritos por questionário; um inquérito foi aplicado a um grupo de indivíduos que realizaram o estágio do PEPAL (grupo de análise, ou grupo A), enquanto o outro inquérito foi efetuado a um grupo de jovens que se candidataram à realização de estágio, mas que não foram selecionados – o nosso grupo de comparação ou de controlo (grupo B). Trata-se de um instrumento que, na tipologia identificada por Costa (2012), permite a obtenção de dados de natureza primária.

Ambos os grupos foram selecionados por amostragem, tendo sido contactados por correio eletrónico para responderem a um questionário, que foi também respondido pela mesma via.

Este estudo foi desenvolvido em colaboração com a DGAL, entidade a quem compete a gestão do programa de estágios em análise, razão pela qual os instrumentos de recolha de dados utilizados incluíram, para além das questões que visavam diretamente a obtenção de elementos relativos ao grau de empregabilidade, outras conexas com relevância para aquela entidade. Optou-se por incluir estas vertentes neste estudo, embora tenham um carácter acessório. Não deixa de ser importante, todavia, salientar a importância da colaboração com a referida direção-geral, que foi essencial para a viabilização da realização do estudo.

No grupo de análise, ou grupo A (grupo dos jovens que realizaram estágio) foram contactados 450 indivíduos que terminaram o estágio até ao dia 15 de julho de 2012, tendo sido obtidas, em tempo útil para serem utilizadas neste trabalho, 380 respostas ao questionário ($n=380$, taxa de retorno de 84%). No grupo de controlo, ou grupo B (grupo de jovens que se candidataram à realização de estágio, mas que não foram selecionados), foram contactados 2 070 indivíduos para responderem ao questionário, tendo sido obtidas 324 respostas ($n=324$, taxa de retorno de 16%).

O inquérito ao grupo de controlo foi realizado entre maio e junho de 2012 e o inquérito aos ex-estagiários foi efetuado em julho de 2012.

Uma vez detentores das respostas dos inquiridos, ficamos aptos a fazer a comparação entre a taxa de desemprego dos jovens que realizaram o estágio e a taxa de desemprego dos jovens que, tendo-se candidatado, não o realizaram, o que nos permitiu relacionar as diferenças entre os dois grupos com a variável *frequência do programa de estágios* e, desta forma, aferir se a

realização do estágio apresenta, ou não, uma relação com o grau de empregabilidade dos jovens destinatários do programa.

Iremos de seguida apresentar e discutir os resultados obtidos com a pesquisa.

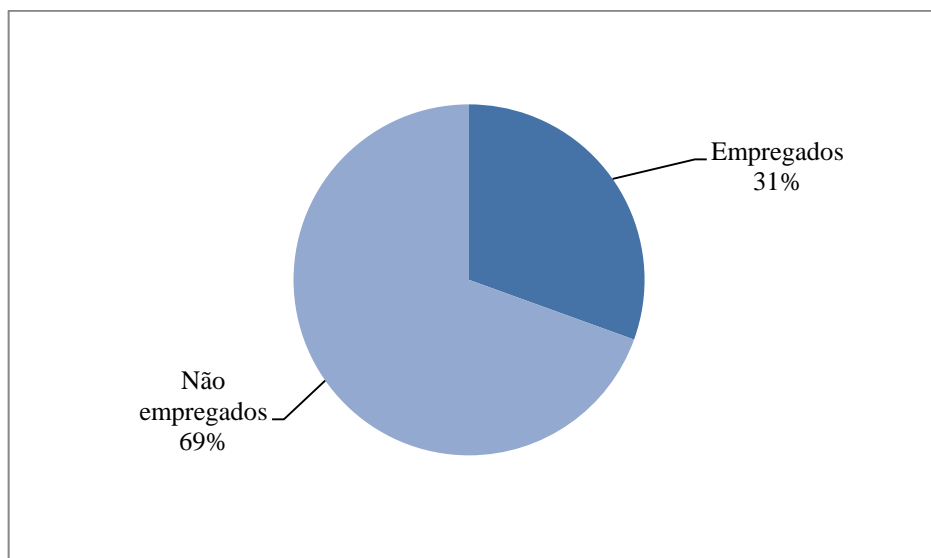
8. Resultados e discussão

A análise e discussão dos resultados dos dois inquéritos por questionário realizados aos ex-estagiários do PEPAL (o nosso grupo experimental, no dizer de Camões, 2012) e aos candidatos que não chegaram a ser chamados para estágio (o nosso grupo de controlo, também de acordo com a designação do mesmo autor) é apresentada de seguida. Para melhor compreensão dos vários aspetos incluídos no inquérito, optamos por apresentar a análise das questões de acordo com as principais áreas tratadas.

a) Nível de empregabilidade dos ex-estagiários e dos não participantes nos estágios

A partir da leitura do *Gráfico 1 - Situação dos ex-estagiários face ao emprego*, constata-se que dos ex-estagiários que responderam ao inquérito, 31% informaram ter estado empregados nos primeiros 3 meses após o fim do estágio e 69% não tiveram qualquer emprego nesse mesmo período.

Gráfico 1 - Situação dos ex-estagiários face ao emprego



Fonte: Autoria própria com base em dados recolhidos através de inquérito.

Como resulta da observação do *Gráfico 2 - Situação face ao emprego dos candidatos que não realizaram estágio*, a percentagem de indivíduos que se encontrava a trabalhar ou tinha trabalhado era de 43%, enquanto a dos indivíduos que não estavam empregados era de 57%.

A comparação da situação face ao emprego dos jovens que realizaram estágio em relação aos que se candidataram mas não chegaram a frequentar permite concluir que a taxa de emprego é superior no segundo grupo (jovens que não chegaram a fazer estágio): 31% no primeiro caso e 43% no segundo caso, o que significa que os resultados pretendidos com os estágios do PEPAL, relativamente à edição analisada (4.^a edição) não vão ao encontro do objetivo definido para esta política ativa de emprego expresso na alínea a) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 65/2010, de 11 de junho¹⁴.

Estes resultados são corroborados por Card *et al.* (2010), cujas observações sobre os efeitos da formação em contexto de trabalho a curto prazo e sobre os programas direcionados a jovens foram realizadas em 26 países.

Também Betcherman *et al.* (2004), na meta-análise que elaboraram sobre 159 estudos do Banco Mundial e que abrangeram uma multiplicidade de países, nos quais Portugal não se encontrava incluído, chegaram a resultados semelhantes em relação à formação dirigida a jovens, concluindo que os referidos programas de emprego não tiveram resultados positivos.

Por outro lado, os resultados obtidos no presente estudo contrariam a tendência identificada por Magnac (1997) no que toca aos efeitos dos estágios remunerados nos jovens entre os 18 e os 29 anos, em França, para os quais foi identificado um aumento da taxa de empregabilidade, embora não estatisticamente significativo. Os resultados obtidos no nosso estudo são também opostos aos apresentados por Dias e Varejão (2012) com base na investigação realizada sobre os estágios profissionais apoiados pelo IEF e realizados no setor privado entre 2004 e 2008. Neste estudo, os autores concluíram pela existência de uma taxa de emprego muito elevada para os jovens que frequentam aqueles estágios. Os resultados obtidos no nosso estudo contradizem também Perry e Maloney (2007), que registaram efeitos positivos para a experiência em contexto de trabalho, no curto prazo.

¹⁴ A referida norma (alínea a) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 65/2010, de 11 de junho) dispõe o seguinte: "Possibilitar aos jovens com qualificação superior a realização de um estágio profissional em contexto real de trabalho que crie condições para uma mais rápida e fácil integração no mercado de trabalho."

Uma possível explicação para o fraco nível de empregabilidade dos estágios apurado na presente investigação deve-se ao facto de as candidaturas dos jovens ao programa de estágios terem tido lugar entre janeiro e fevereiro de 2011, tendo o inquérito ao grupo de controlo sido realizado entre maio e junho de 2012, pelo que intermediou um período de cerca de 18 meses entre as candidaturas e a resposta ao inquérito. Neste período, os não participantes nos estágios tiveram oportunidade de continuar a procurar emprego, o que terá contribuído para aumentar a respetiva taxa de emprego; por outro lado, os participantes nos estágios deixaram de procurar emprego, ou reduziram substancialmente a procura de emprego, durante este período, o que atrasou a sua entrada no mercado de trabalho, num efeito que Leschke (2011) identificou como sendo um dos resultados negativos das políticas ativas de emprego.

Acresce que a taxa de desemprego tem vindo, segundo os dados do Instituto Nacional de Estatística, a crescer sistematicamente nos dois últimos anos¹⁵, tendo passado, para o grupo dos jovens entre os 25 e os 34 anos, de 10,6% no primeiro trimestre de 2010, para 14% no primeiro trimestre de 2011, atingindo já os 17,6% no segundo trimestre de 2012. Desta forma, os jovens que terminaram o estágio em maio e junho de 2012 confrontaram-se com um mercado de trabalho com uma taxa de desemprego significativamente mais elevada do que quando concorreram ao estágio. Esta situação não afetou da mesma forma os não participantes no programa que fazem parte do nosso grupo de controlo, uma vez que estes começaram a procurar emprego no início de 2011, quando a taxa de desemprego dos jovens (primeiro trimestre de 2011=14%) era inferior à do segundo trimestre de 2012 (17,6%).

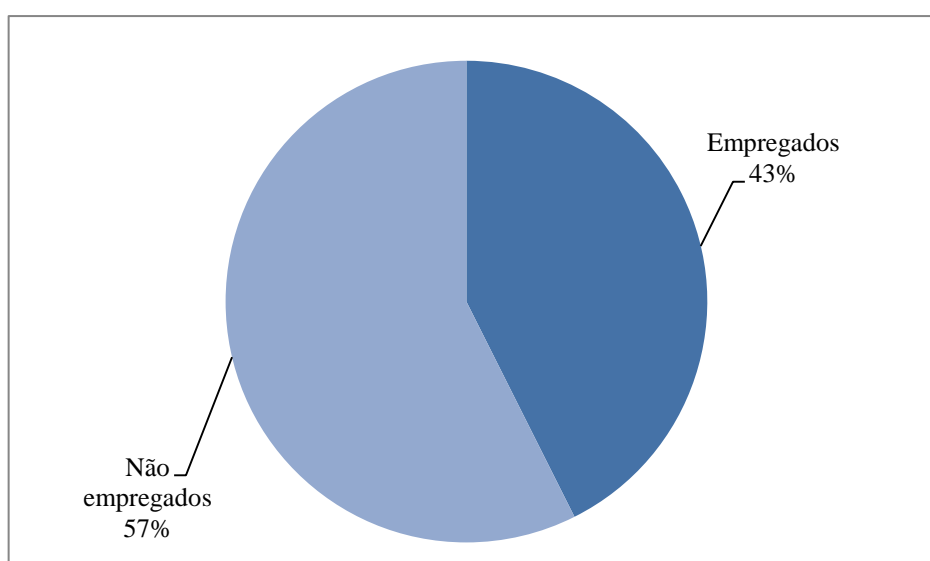
A crescente recessão económica que afeta o País pode também constituir um possível fator explicativo para a menor taxa de emprego dos jovens participantes nos estágios, uma vez que os não participantes no programa tiveram oportunidade de entrar no mercado de trabalho numa fase em que a recessão era menos forte. Park *et al.* (1996) avançam precisamente esta explicação num estudo de avaliação dos resultados de várias medidas ativas de emprego desenvolvidas pelo governo canadiano entre janeiro de 1988 e junho de 1991; neste estudo, que envolveu 2450 participantes e 927 não participantes, os autores relacionaram os resultados mais fracos de determinadas medidas em 1989, com a entrada dos formandos no mercado de trabalho em altura de recessão.

¹⁵ Conforme se pode constatar pelos dados disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estatística disponíveis em <http://www.ine.pt>, relativos à Taxa de desemprego (Séries 1998 e 2011, Dados trimestrais - INE, Inquérito ao Emprego).

De acordo com a informação prestada pelos jovens inseridos no grupo de controlo, em mais de 20% dos casos o emprego obtido não está relacionado com a área em que se licenciaram, registando-se ainda numerosas situações de subemprego (*part-time*, designadamente como operadores de supermercado / balcão). Ou seja, os jovens que não realizaram estágio registam uma taxa de emprego superior à dos jovens que o frequentaram; no entanto, podem encontrar-se a realizar trabalhos que não se coadunam quer com as áreas de qualificação, quer com os níveis habilitacionais que possuem.

Por outro lado, a maioria dos jovens ex-estagiários empregados indicou existir conexão entre o emprego que tinham e o estágio, pelo que se conclui que há uma relação entre o trabalho realizado e as respetivas áreas de qualificação e níveis habilitacionais.

Gráfico 2 - Situação face ao emprego dos candidatos que não realizaram estágio



Fonte: Autoria própria com base em dados recolhidos através de inquérito.

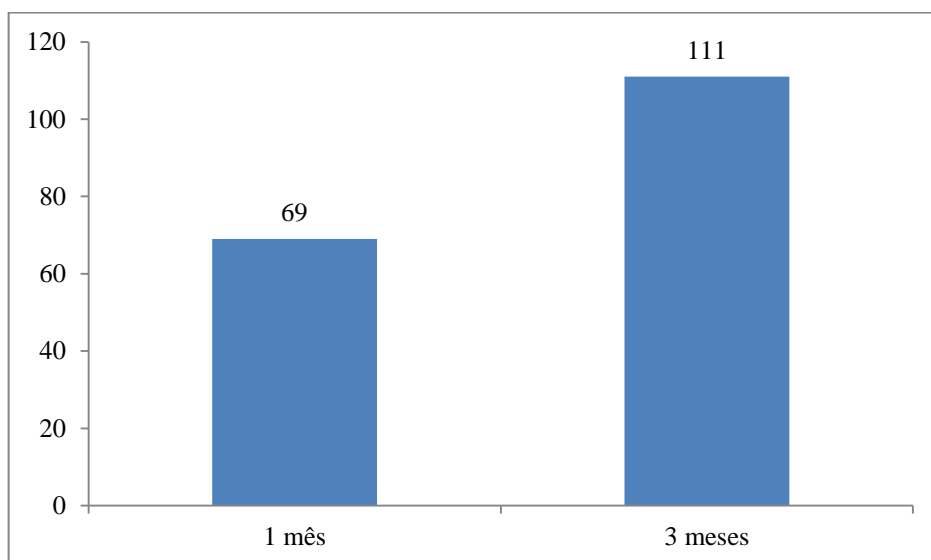
Na revisão da literatura sobre o tema dos efeitos dos estágios profissionais na empregabilidade foi possível inferir a existência de diferentes efeitos de acordo com o horizonte temporal dos programas (*cfr.* por exemplo Perry e Maloney, 2007; Boone e Ours, 2009).

Desta forma, optamos por incluir no nosso estudo a variável tempo na análise dos resultados obtidos. Para o efeito, foi recolhida informação sobre a taxa de emprego dos participantes no programa:

- um mês após o fim do estágio;
- três meses após o fim do mesmo;

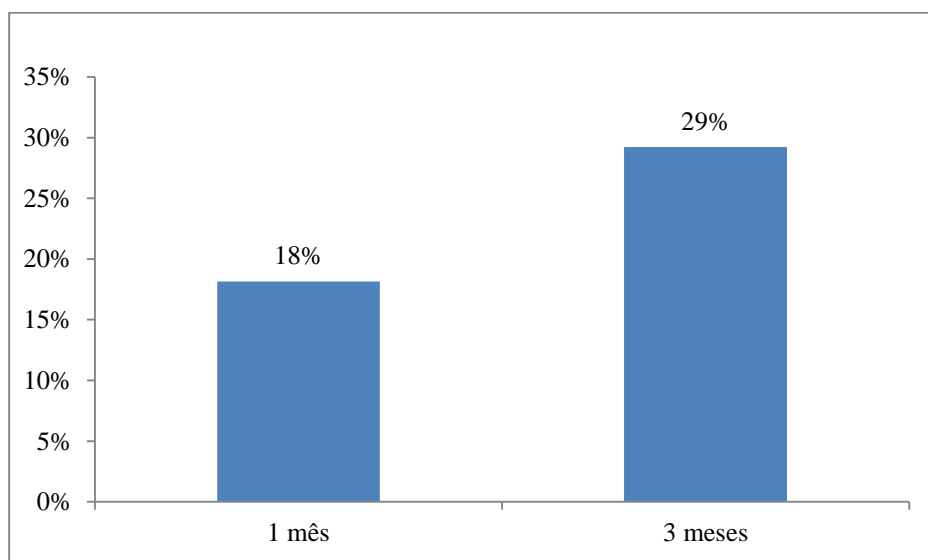
o que nos permitiu constatar que há um aumento da taxa de emprego dos ex-estagiários do PEPAL no decurso da passagem do tempo, o que está em linha com o observado por exemplo por Card *et al.* (2010), no que respeita à evolução positiva do impacto da formação em contexto de trabalho. Um mês após o fim do estágio encontravam-se a trabalhar 69 jovens, o que corresponde a 18% do total de jovens que responderam ao inquérito; ao fim de três meses, o número de indivíduos a trabalhar era de 111, o que representou um crescimento de 69% na taxa de emprego (*cfr. Gráficos 3 - Nº de jovens ex-estagiários empregados após o fim do estágio (valores absolutos) e 4 - Percentagem de jovens ex-estagiários empregados após o fim do estágio, a seguir apresentados*).

Gráfico 3 - Nº de jovens ex-estagiários empregados após o fim do estágio (valores absolutos)



Fonte: Autoria própria com base em dados recolhidos através de inquérito.

Gráfico 4 - Percentagem de jovens ex-estagiários empregados após o fim do estágio



Fonte: Autoria própria com base em dados recolhidos através de inquérito.

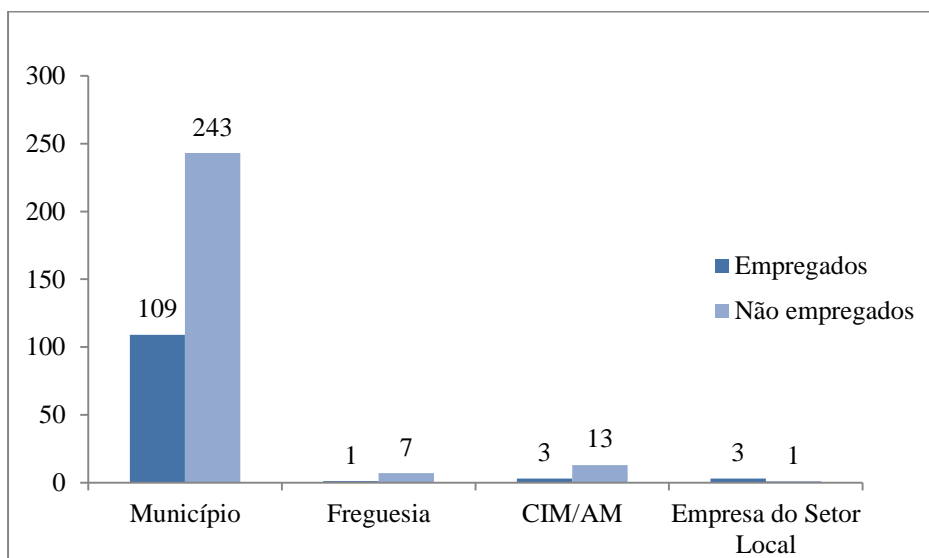
b) Situação face ao emprego dos ex-estagiários de acordo com o tipo de entidade onde se realizou o estágio

A análise da situação face ao emprego dos ex-estagiários, segundo o tipo de entidade onde o estágio se realizou, revela a existência de diferentes taxas de emprego (*cfr. Gráfico 5 - Situação dos ex-estagiários face ao emprego, de acordo com o tipo de entidade onde realizaram o estágio e Tabela 5 - Peso relativo dos ex-estagiários empregados e não empregados, de acordo com o tipo de entidade onde realizaram o estágio*). Os estagiários que realizaram estágio em entidades do setor empresarial local registam a taxa de emprego mais elevada, de 75%, sendo que 2/3 dos estagiários ficaram empregados nas entidades onde realizaram o estágio. Contudo, importa referir que, pese embora em termos de peso relativo esta percentagem seja elevada, em valores absolutos significou que 2 dos 3 indivíduos que realizaram estágio nas entidades do setor empresarial local ficaram empregados na mesma entidade onde fizeram o estágio, matéria que se encontra ilustrada no *Gráfico 5 - Situação dos ex-estagiários face ao emprego, de acordo com o tipo de entidade onde realizaram o estágio*.

Continuando a análise da situação face ao emprego dos ex-estagiários, segundo o tipo de entidade onde o estágio se realizou, ilustrada na *Tabela 5 - Peso relativo dos ex-estagiários empregados e não empregados, de acordo com o tipo de entidade onde realizaram o estágio*, constata-se que os municípios são o segundo tipo de entidade com maior peso relativo de

estagiários empregados, uma vez que 31% dos ex-estagiários destas entidades encontraram emprego. No caso dos ex-estagiários das associações de municípios e das comunidades intermunicipais cerca de 1/5 encontrava-se empregado; nas freguesias verifica-se a taxa de emprego dos ex-estagiários mais baixa, de 12%.

Gráfico 5 - Situação dos ex-estagiários face ao emprego, de acordo com o tipo de entidade onde realizaram o estágio



Fonte: Autoria própria com base em dados recolhidos através de inquérito.

Tabela 5 - Peso relativo dos ex-estagiários empregados e não empregados, de acordo com o tipo de entidade onde realizaram o estágio

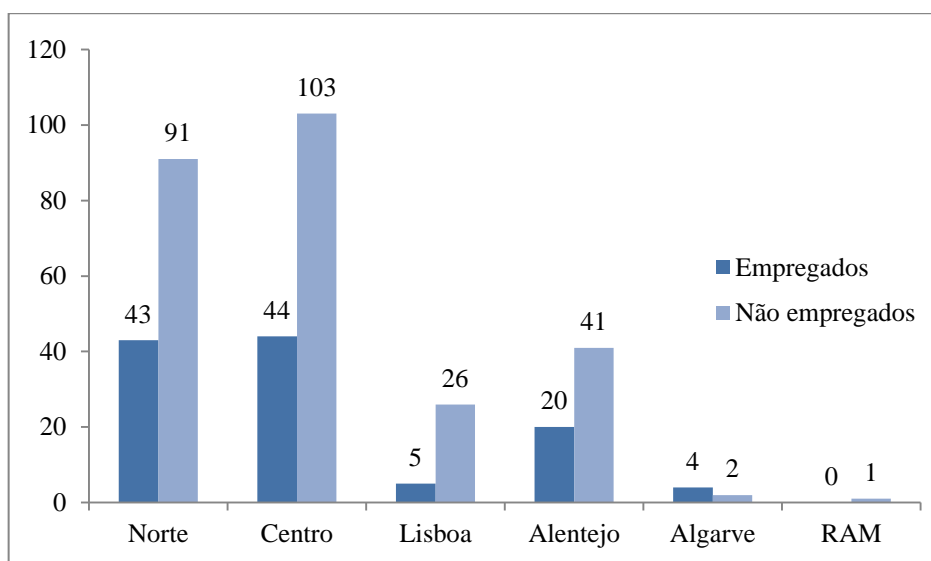
Tipos de entidade	Empregados	Não empregados	Total
Município	31%	69%	100%
Freguesia	12%	88%	100%
CIM/AM	19%	81%	100%
Empresa do Setor Local	75%	25%	100%
Total	31%	69%	100%

Fonte: Autoria própria com base em dados recolhidos através de inquérito.

c) Situação face ao emprego dos ex-estagiários e dos não participantes nos estágios, de acordo com a região da residência

Com exceção do Algarve, em todas as regiões o número de ex-estagiários que se encontrava *Não empregado* era superior ao número de jovens *Empregados* (Gráfico 6 - *Situação dos ex-estagiários face ao emprego, de acordo com a região da residência*).

Gráfico 6 - Situação dos ex-estagiários face ao emprego, de acordo com a região da residência



Fonte: Autoria própria com base em dados recolhidos através de inquérito.

Conforme se constata pela análise da *Tabela 6 - Distribuição relativa dos ex-estagiários de acordo com a situação face ao emprego e região da residência do jovem*, a taxa de emprego dos ex-estagiários revela diferenças nas várias regiões, sendo de destacar o Algarve, onde a taxa é de 67%, enquanto na região de Lisboa é de 16% e nas regiões Norte, Centro e Alentejo é, em média, de 32%. De referir que, no caso da Região Autónoma da Madeira, está em causa apenas um estágio.

Comparando os dados das taxas de emprego dos ex-estagiários, por região, com os dados do Instituto Nacional de Estatística relativos à taxa de desemprego da população portuguesa, verifica-se que os mesmos apresentam tendências diversas. Enquanto nas regiões de Lisboa e Algarve se registam os mais altos valores das taxas de desemprego, como decorre da leitura dos dados apresentados na *Tabela 7 - Taxa de desemprego da população portuguesa por*

região, no 2.º trimestre de 2012, a taxa de emprego dos ex-estagiários na região do Algarve é mais alta, enquanto a taxa registada na região de Lisboa é a mais baixa do País¹⁶. Este fenómeno pode ser explicado pelo facto de, nas regiões onde o desemprego é maior, como no Algarve, as entidades promotoras dos estágios assumirem um papel mais forte como entidades empregadoras.

Tabela 6 - Distribuição relativa dos ex-estagiários de acordo com a situação face ao emprego e região da residência do jovem

Regiões	Empregados	Não empregados	Total
Norte	32%	68%	100%
Centro	30%	70%	100%
Lisboa	16%	84%	100%
Alentejo	33%	67%	100%
Algarve	67%	33%	100%
RAM	0%	100%	100%
Total	31%	69%	100%

Fonte: Autoria própria com base em dados recolhidos através de inquérito.

Tabela 7 - Taxa de desemprego da população portuguesa por região, no 2.º trimestre de 2012

Local de residência	Taxa de desemprego
Norte	15,2%
Centro	11,2%
Lisboa	17,6%
Alentejo	15,0%
Algarve	17,4%
RAA	15,6%
RAM	16,8%
Portugal	15,0%

Fonte: INE. Dados consultados em www.ine.pt, em 2013.02.17.

A comparação dos dados da taxa de emprego dos ex-estagiários, nas várias regiões, com os níveis de qualificação registados pelo Instituto Nacional de Estatística, para as mesmas regiões, permite-nos estabelecer uma relação direta entre estes elementos.

¹⁶ Sem considerar a Região Autónoma da Madeira, na qual está em análise um único registo, pelo que não consideramos significativo.

De facto, no Algarve a população com qualificação superior é, em relação à média nacional, mais baixa (*cfr. Tabela 8 - Qualificação académica da população portuguesa em 2001*), o que poderá explicar uma taxa de emprego mais alta para os jovens mais qualificados, como é o caso dos ex-estagiários. O contrário se verifica na região de Lisboa; nesta região, a taxa de indivíduos com nível de qualificação do Ensino Superior é mais alta do que a média nacional (*cfr. Tabela 8 - Qualificação académica da população portuguesa em 2001*), o que poderá explicar que a taxa de emprego dos ex-estagiários seja a mais baixa registada nas várias regiões (excluindo a Região Autónoma da Madeira, para a qual o único registo de que dispomos se refere a um ex-estagiário, que se encontrava desempregado, e que não consideramos significativo).

Esta tendência vai ao encontro da constatação de Betcherman *et al.* (2004) de que as políticas ativas de emprego registam maior impacto nas regiões menos desenvolvidas, comparativamente aos resultados das mesmas políticas nas regiões desenvolvidas. Betcherman *et al.* (2004) explicitam esta situação com o facto de, nas regiões em vias de desenvolvimento, a mão-de-obra registar menores níveis de qualificação.

Desta forma, a maior taxa de emprego dos estágios do PEPAL no Algarve e a menor taxa em Lisboa poderão ser explicadas pelos níveis de qualificação médios nestas regiões, mais baixos no Algarve e mais altos em Lisboa.

Tabela 8 – Qualificação académica da população portuguesa em 2001

Qualificação académica	Portugal	Norte	Centro	Lisboa	Alentejo	Algarve	RAA	RAM
Não sabe ler nem escrever / Sabe ler e escrever sem possuir qualquer grau	15%	15%	16%	12%	20%	16%	17%	19%
1.º / 2.º / 3.º Ciclo Ensino Básico	67%	70%	69%	61%	65%	66%	71%	67%
Ensino Secundário	11%	9%	9%	16%	9%	12%	7%	9%
Ensino Médio / Bacharelato	2%	2%	2%	3%	2%	2%	2%	2%
Ensino Superior	5%	4%	4%	8%	3%	4%	3%	3%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: INE. Dados consultados em www.ine.pt, em 2013.02.17.

Conforme decorre da análise da *Tabela 9 - Distribuição relativa dos candidatos que não realizaram estágio de acordo com a situação face ao emprego e região da residência do*

jovem, e tal como se registou no grupo dos ex-estagiários, também no caso dos jovens do grupo de controlo se registam diferenças na taxa de emprego, de acordo com a região. Os jovens residentes nas regiões de Lisboa e Alentejo apresentam a taxa de emprego mais alta, de 50%; em todas as restantes regiões o número de jovens desempregados é superior ao dos empregados. Quanto ao valor obtido para a região da Madeira, onde não se regista qualquer jovem empregado, importa mencionar que se refere a 3 jovens.

Tabela 9 - Distribuição relativa dos candidatos que não realizaram estágio de acordo com a situação face ao emprego e região da residência do jovem

Regiões	Empregados	Não empregados	Total
Norte	43%	57%	100%
Centro	39%	61%	100%
Lisboa	50%	50%	100%
Alentejo	50%	50%	100%
Algarve	36%	64%	100%
RAM	0%	100%	100%
Total	43%	57%	100%

Fonte: Autoria própria com base em dados recolhidos através de inquérito.

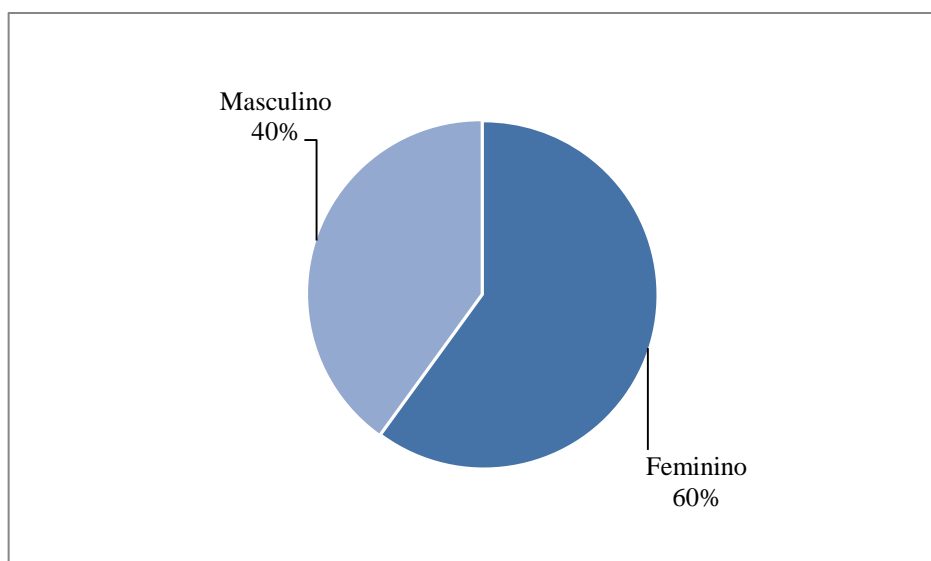
d) Situação face ao emprego dos ex-estagiários e dos não participantes nos estágios, de acordo com o género

Conforme se depreende da leitura no *Gráfico 8 - Ex-estagiários empregados, de acordo com o género*, 63% dos ex-estagiários que se encontravam empregados eram do género feminino.

Dado que 60% das respostas obtidas no inquérito respeitam a indivíduos do sexo feminino, conclui-se que, em termos relativos, há uma maior taxa de emprego nos indivíduos do género feminino. A revisão da literatura sobre esta matéria é reveladora de resultados contraditórios. No caso de Bergemann *et al.* (2007), os resultados são semelhantes aos obtidos na presente investigação, identificando políticas ativas de emprego cujos efeitos são mais positivos no aumento da empregabilidade das mulheres do que dos homens. Ao contrário, Magnac (1997) chegou a resultados opostos, uma vez que concluiu que os estágios remunerados têm um efeito menor nas mulheres jovens do que nos indivíduos do sexo masculino, conclusão a que também chegaram Mansson *et al.* (2011).

Atendendo a que a maioria dos jovens ex-estagiários empregados se encontrava a trabalhar em entidades públicas (51% no caso das mulheres e 65% no caso dos homens), uma possível explicação para o resultado obtido na nossa investigação prende-se com o facto de o universo dos trabalhadores do setor público ser constituído maioritariamente por indivíduos do sexo feminino¹⁷, o que facilitaria uma maior integração por parte das mulheres.

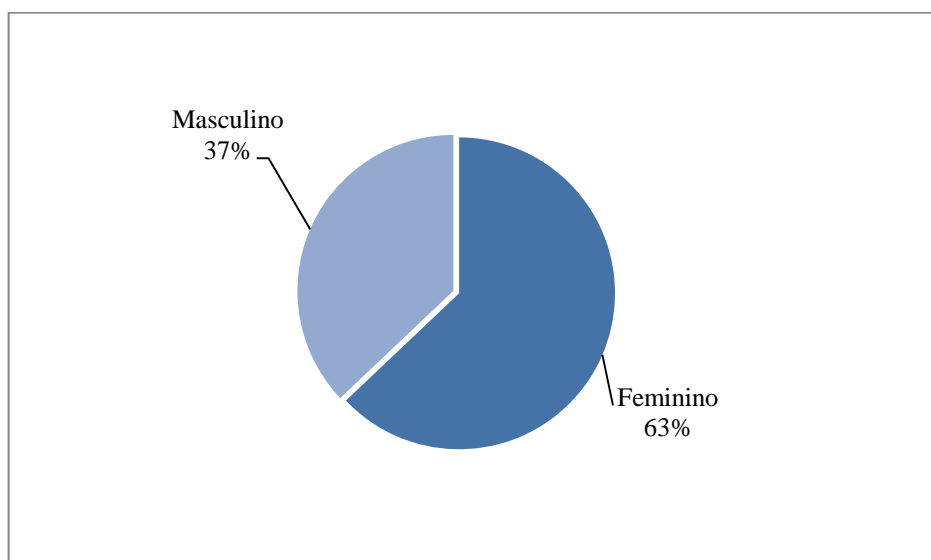
Gráfico 7 - Ex-estagiários - Total de respostas ao inquérito, de acordo com o género



Fonte: Autoria própria com base em dados recolhidos através de inquérito.

¹⁷ De acordo com os dados da Síntese Estatística do Emprego Público relativa ao 2.º trimestre de 2012 publicados pela DGAEP, 37,3% dos trabalhadores da administração central eram do género masculino e 62,7% do género feminino.

Gráfico 8 - Ex-estagiários empregados, de acordo com o género



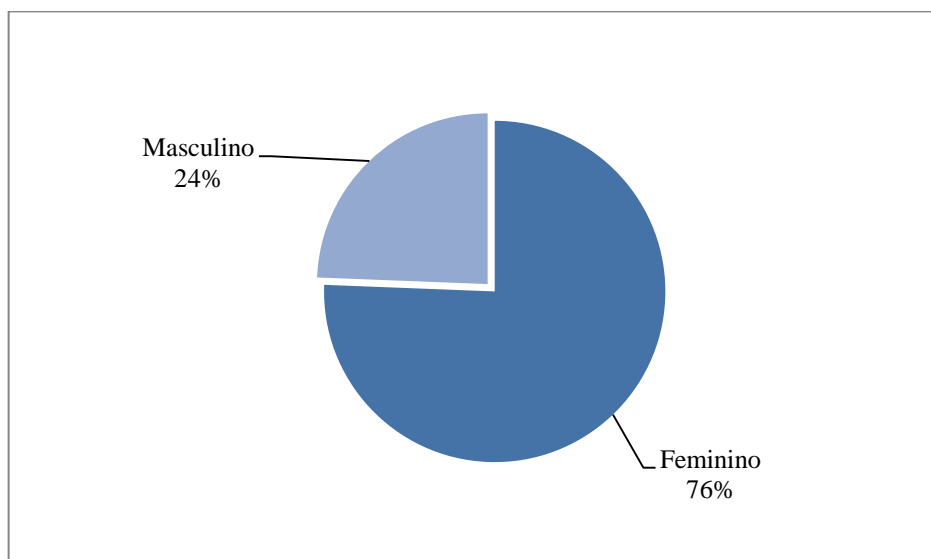
Fonte: Autoria própria com base em dados recolhidos através de inquérito.

Tal como se verificou no grupo dos ex-estagiários, o peso relativo das mulheres empregadas (80%) no grupo dos jovens que se candidataram mas não chegaram a realizar estágio é superior ao dos homens empregados (20%) (*Gráfico 10 - Candidatos que não realizaram estágio e estavam empregados, de acordo com o género*).

A este propósito, consideramos de referir o aumento relativo da taxa de emprego das mulheres registado pelo Instituto Nacional de Estatística para o segundo e terceiro trimestres de 2012¹⁸, que parece traduzir uma tendência para uma maior integração das mulheres no mercado de emprego, em Portugal. Uma possível explicação para este fenómeno poderá ser o facto de as mulheres obterem, em média, salários mais baixos, o que pode levar as empresas, no atual quadro de recessão económica, a favorecerem a contratação de mulheres.

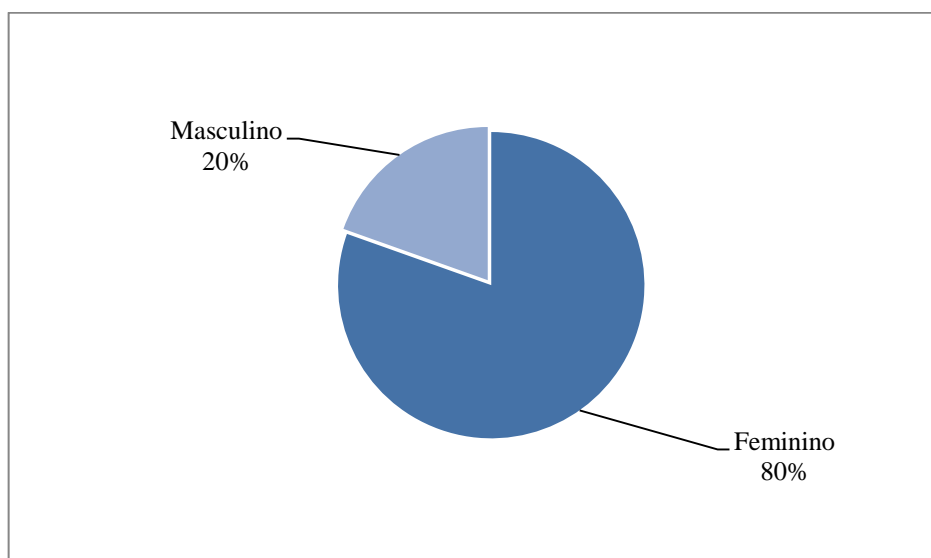
¹⁸ Dados obtidos por consulta da Taxa de desemprego (Série 2011 - %) por Sexo, Grupo etário e Nível de escolaridade mais elevado completo; Trimestral - INE, Inquérito ao Emprego, em 12-01-2013, disponível em <http://www.ine.pt>.

Gráfico 9 - Total respostas ao inquérito dos candidatos que não realizaram estágio, de acordo com o género



Fonte: Autoria própria com base em dados recolhidos através de inquérito.

Gráfico 10 - Candidatos que não realizaram estágio e estavam empregados, de acordo com o género

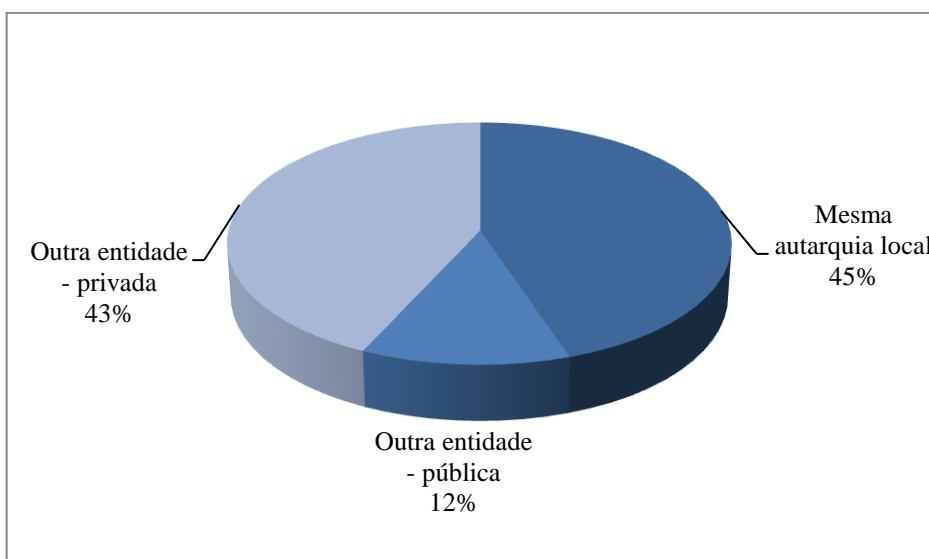


Fonte: Autoria própria com base em dados recolhidos através de inquérito.

e) Situação face ao emprego dos ex-estagiários e dos não participantes nos estágios, de acordo com o tipo de entidade onde está/esteve empregado

A análise das respostas ao inquérito dos ex-estagiários empregados permite-nos constatar que estes encontraram emprego tanto no setor privado como na administração local. De facto, a percentagem dos ex-estagiários que ficaram a trabalhar na autarquia local onde realizaram o estágio (*Gráfico 11 - Ex-estagiários empregados, de acordo com o tipo de entidade onde está/esteve empregado*) é próxima do número de jovens que encontraram trabalho no setor privado, pelo que se conclui que as saídas profissionais dos jovens que frequentam os estágios não ficam limitadas às entidades do setor público.

Gráfico 11 - Ex-estagiários empregados, de acordo com o tipo de entidade onde está/esteve empregado



Fonte: Autoria própria com base em dados recolhidos através de inquérito.

A grande maioria dos jovens ex-estagiários que arranjou emprego realizou o estágio em municípios, o que se explica essencialmente pelo facto de serem as entidades com maior número de estagiários, em termos absolutos.

Tabela 10 - Situação dos ex-estagiários face ao emprego, de acordo com o tipo de entidade onde realizaram o estágio e a entidade onde ficaram empregados

Tipo de entidade onde se realizou o estágio	Empregados			Total	Não empregados	Total geral
	Mesma autarquia local	Outra entidade privada	Outra entidade pública			
Município	49	47	13	109	243	352
Freguesia	1	0	0	1	7	8
CIM/AM	0	2	1	3	13	16
Empresa do Setor Local	2	1	0	3	1	4
Total	52	50	14	116	264	380

Fonte: Autoria própria com base em dados recolhidos através de inquérito.

De qualquer forma, os dados disponíveis revelam que a realização dos estágios em câmaras municipais se traduz numa taxa de empregabilidade ligeiramente superior do que os estágios realizados nas restantes entidades, conforme se pode verificar pela leitura dos dados constantes da *Tabela 11 - Peso dos ex-estagiários empregados e não empregados, de acordo com o tipo de entidade onde realizaram estágio*. Os estágios realizados nos municípios representaram 93% no total dos estágios, enquanto o peso dos indivíduos empregados que efetuaram estágio nos municípios é de 94%.

Nas empresas do setor local encontra-se a única situação em que o número de ex-estagiários empregados é superior ao número dos não empregados. Nas restantes entidades os jovens ex-estagiários não empregados são sempre em número superior ao dos empregados. No entanto, atendendo a que esta conclusão se fundamenta apenas em 4 casos, considera-se que a mesma não se reveste de relevância estatística, isto é, não tem representatividade suficiente para se retirar outras ilações.

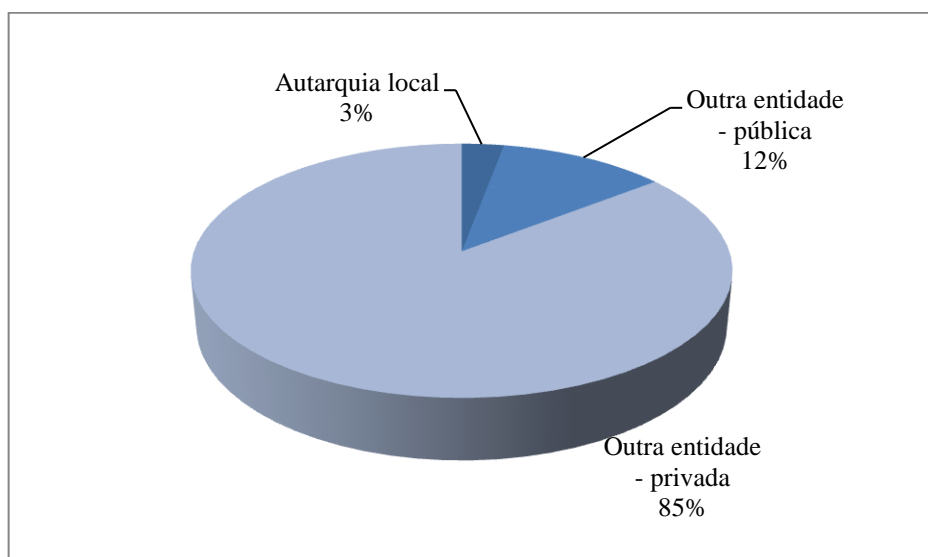
Tabela 11 - Peso dos ex-estagiários empregados e não empregados, de acordo com o tipo de entidade onde realizaram estágio

Tipo de entidade onde se realizou o estágio	Empregados		Não empregados		Total	
Município	109	94%	243	92%	352	93%
Freguesia	1	1%	7	3%	8	2%
CIM/AM	3	3%	13	5%	16	4%
Empresa do Setor Local	3	3%	1	0%	4	1%
Total	116	100%	264	100%	380	100%

Fonte: Autoria própria com base em dados recolhidos através de inquérito.

Por outro lado, os jovens que não realizaram estágio e se encontravam empregados estavam a trabalhar, em 85% dos casos, em entidades do setor privado e apenas 15% em entidades do setor público (*Gráfico 12 - Tipo de entidade onde estão empregados os candidatos que não realizaram estágio*).

Gráfico 12 - Tipo de entidade onde estão empregados os candidatos que não realizaram estágio

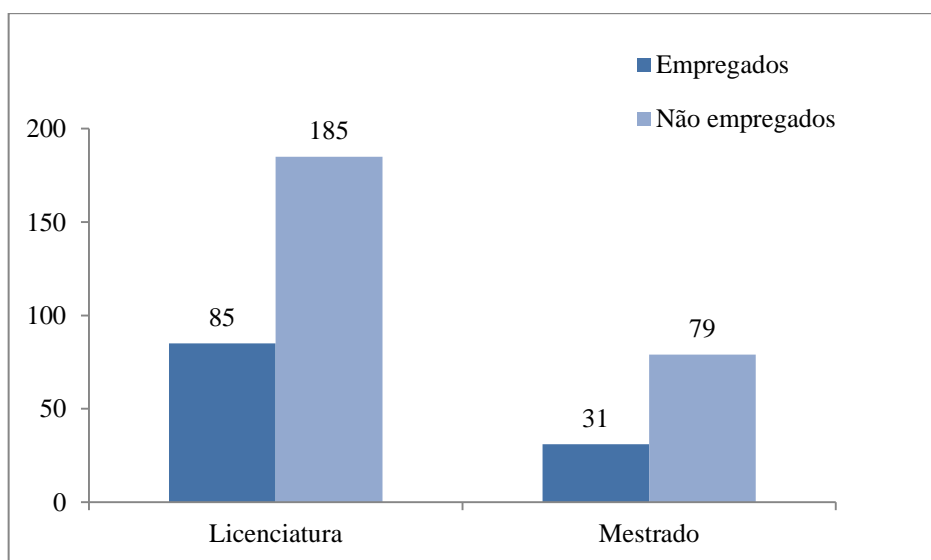


Fonte: Autoria própria com base em dados recolhidos através de inquérito.

f) Situação face ao emprego dos ex-estagiários e dos não participantes nos estágios, de acordo com a situação face ao emprego e nível de habilitações literárias

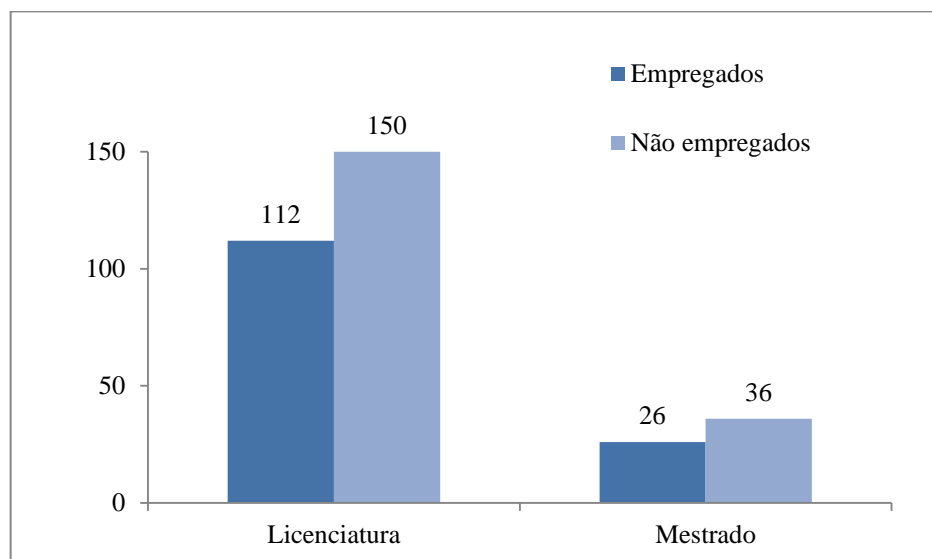
A análise dos dois grupos de indivíduos segundo o nível de habilitações literárias não revela diferenças significativas entre o grupo dos indivíduos que realizaram estágio e o dos indivíduos que não o frequentaram; tanto no caso da licenciatura como do mestrado o número de indivíduos *Não empregados* é superior aos *Empregados*.

Gráfico 13 - Distribuição dos ex-estagiários de acordo com a situação face ao emprego e nível de habilitações literárias



Fonte: Autoria própria com base em dados recolhidos através de inquérito.

Gráfico 14 - Distribuição dos indivíduos que não realizaram estágio de acordo com a situação face ao emprego e nível de habilitações literárias



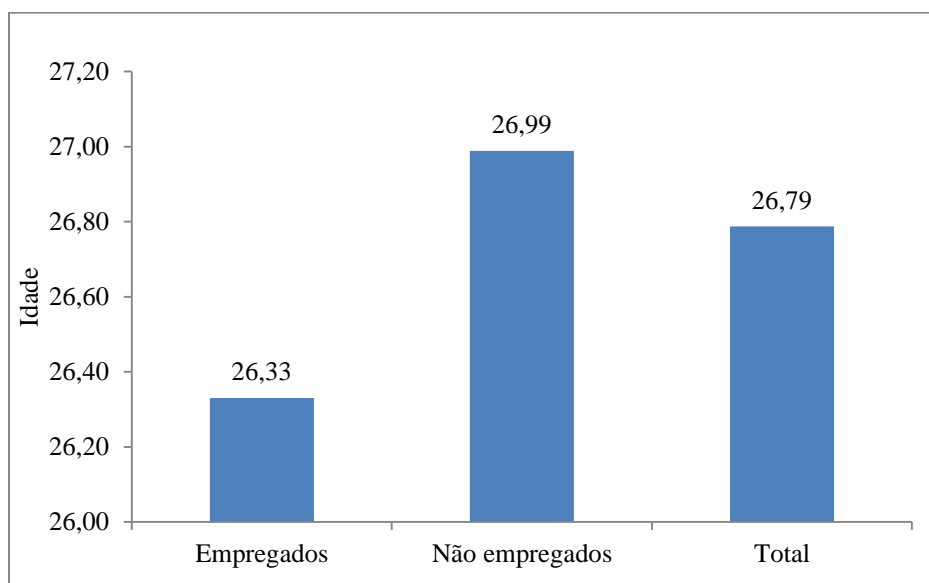
Fonte: Autoria própria com base em dados recolhidos através de inquérito.

g) Média etária dos ex-estagiários e dos não participantes nos estágios, de acordo com a respetiva situação face ao emprego

A média etária dos ex-estagiários que responderam ao inquérito é de **26,79 anos**. Já no grupo dos jovens que não realizaram estágio, a média etária é ligeiramente mais baixa, de **26,42 anos**. Tanto num grupo como no outro, a média etária dos indivíduos *Empregados* é mais baixa do que a dos *Não empregados* (*Gráfico 15 - Média etária dos ex-estagiários, de acordo com a respetiva situação face ao emprego e Gráfico 16 - Média etária dos candidatos que não realizaram estágio, de acordo com a respetiva situação face ao emprego*).

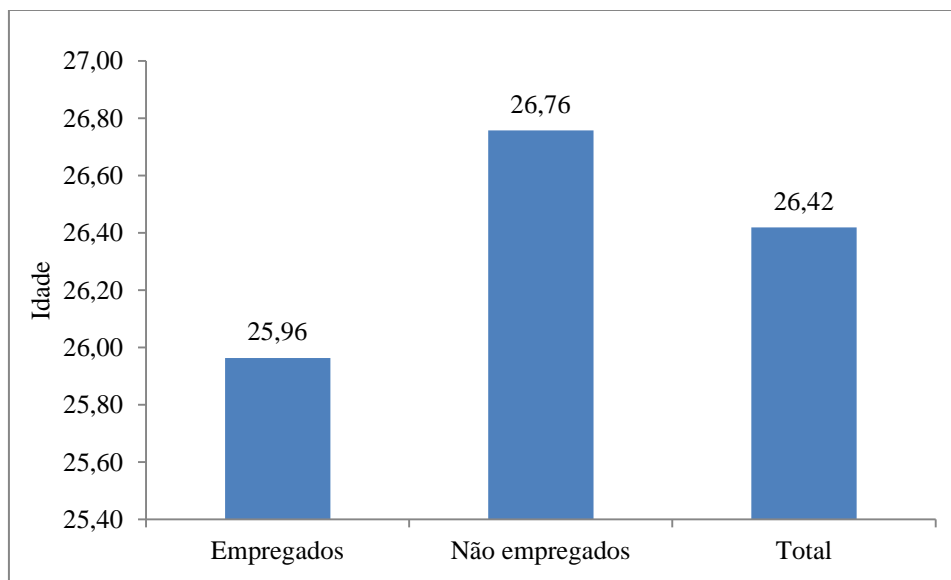
Pelo exposto pode concluir-se que os indivíduos mais novos tiveram maior facilidade em encontrar emprego. Esta situação é comum ao grupo dos jovens que foi beneficiado pelo programa e ao grupo não participante do mesmo, pelo que a participação no estágio não teve influência nesta tendência.

Gráfico 15 - Média etária dos ex-estagiários, de acordo com a respetiva situação face ao emprego



Fonte: Autoria própria com base em dados recolhidos através de inquérito.

Gráfico 16 - Média etária dos candidatos que não realizaram estágio, de acordo com a respetiva situação face ao emprego

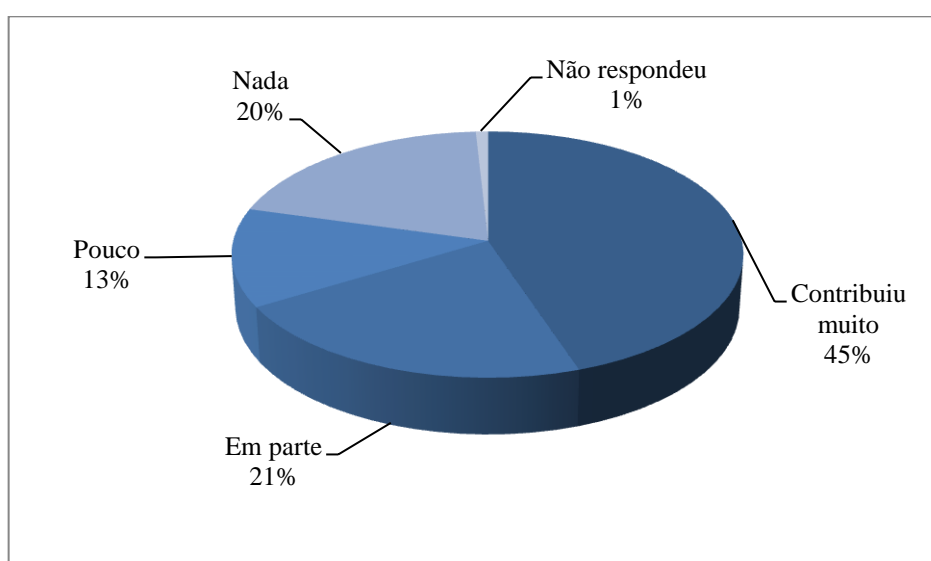


Fonte: Autoria própria com base em dados recolhidos através de inquérito.

h) Perceção acerca do contributo do estágio para a obtenção do emprego

Conforme se verifica no *Gráfico 17 - Perceção acerca do contributo do estágio para a obtenção do emprego*, a maioria (45%) dos indivíduos que respondeu ao inquérito e que declarou estar ou ter estado empregado considera que o estágio **contribuiu muito** para a obtenção do emprego; 21% afirma que o estágio contribuiu **em parte** para o conseguir e 33% declaram que o estágio contribuiu **pouco** ou **nada** para o alcance do mesmo.

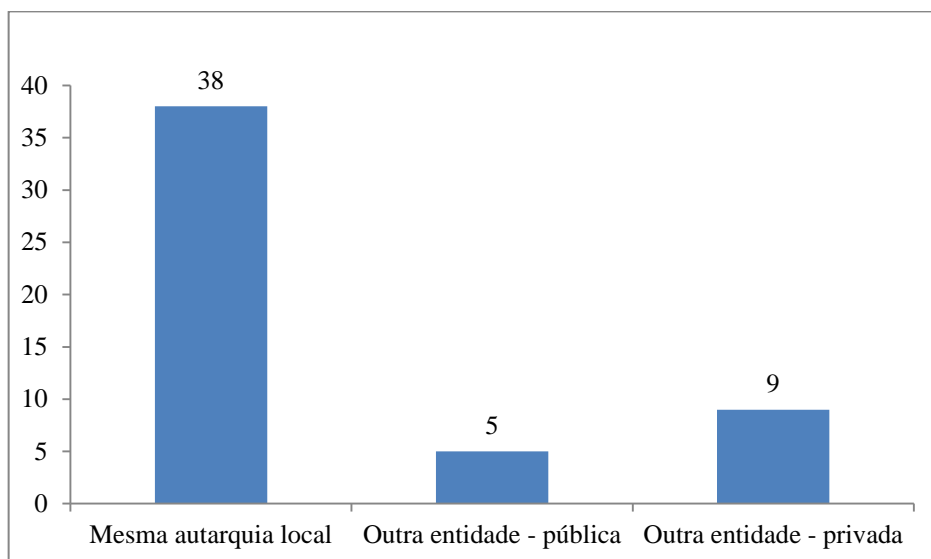
Gráfico 17 - Perceção acerca do contributo do estágio para a obtenção do emprego



Fonte: Autoria própria com base em dados recolhidos através de inquérito.

Contudo, importa realçar que a grande maioria dos indivíduos que considerou que o estágio contribuiu muito para a obtenção do emprego estava a trabalhar / trabalhou na mesma autarquia local onde realizou o estágio. Ainda assim, cerca de 17% dos estagiários que valorizaram o estágio como instrumento para a obtenção do emprego conseguiu trabalho no setor privado.

Gráfico 18 - Ex-estagiários que consideram que o estágio contribuiu muito para a obtenção do emprego, segundo o local do emprego obtido

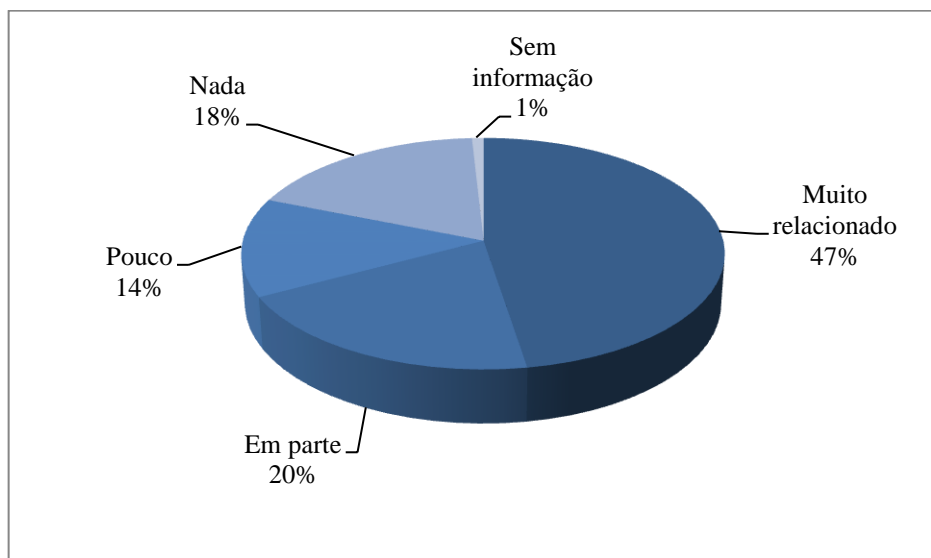


Fonte: Autoria própria com base em dados recolhidos através de inquérito.

i) Perceção acerca da relação entre a atividade profissional e o estágio realizado

Questionados sobre a relação entre a atividade profissional desenvolvida e os estágios do PEPAL que realizaram, 47% dos ex-estagiários indicaram haver uma grande conexão, enquanto 1/5 afirmaram que existe uma relação parcial. Por outro lado, cerca de 32% consideram não haver qualquer relação ou que há pouca relação entre as atividades em causa (*Gráfico 19 - Perceção acerca da relação entre a atividade profissional e o estágio realizado*).

Gráfico 19 - Percepção acerca da relação entre a atividade profissional e o estágio realizado



Fonte: Autoria própria com base em dados recolhidos através de inquérito.

No ponto seguinte apresentamos uma síntese do nosso trabalho, no que respeita às principais conclusões que nos parecem ser de destacar, incluindo pistas para futuros trabalhos sobre estas matérias.

9. Considerações finais

Principais conclusões

Escolhemos como objetivo para o nosso estudo identificar *a relação entre a frequência de estágios profissionais do PEPAL e o grau de empregabilidade dos seus utilizadores.*

O PEPAL enquadra-se no âmbito das políticas ativas de emprego. No contexto de contenção das despesas públicas e da crescente exigência dos cidadãos em relação ao destino dos seus impostos, tem-se discutido sobre as mais-valias das políticas públicas que estão em vigor e o seu grau de efetividade, assumindo maior pertinência a necessidade de avaliar os resultados dos gastos efetuados na implementação das políticas públicas.

Acresce que o desenvolvimento de políticas públicas que beneficiam de comparticipação dos fundos comunitários, como é o caso dos estágios profissionais do PEPAL, integram ainda uma vertente acrescida de responsabilização perante a União Europeia, decorrente dos compromissos assumidos pelo Estado Português no âmbito dos quadros comunitários de apoio.

Não obstante a legislação que aprovou o PEPAL contemplar uma multiplicidade de objetivos para o programa, tomamos como ponto assente que o aumento da empregabilidade dos jovens é o objetivo com maior relevância. É certo que esta assunção entra no que Vedung (1997) define como subjetividade especulativa, uma vez que a legislação aponta quatro objetivos¹⁹, não indicando prioridades entre eles.

Nas políticas públicas, entendidas neste trabalho como toda e qualquer decisão de órgãos políticos, é consensual o reconhecimento de um conjunto de fases, desde a conceção, que acontece quando é constatada a existência de um problema público, passando pela execução que, conforme nos diz Silvestre (2010), pode ser feita internamente, caso o Estado resolva executá-la através dos serviços públicos, ou externamente, nos casos em que o Estado passa para o sector privado a concretização da política aprovada. A implementação das políticas

¹⁹ Nos termos do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 65/2010, de 11 de junho, são objetivos do PEPAL: a) Possibilitar aos jovens com qualificação superior a realização de um estágio profissional em contexto real de trabalho que crie condições para uma mais rápida e fácil integração no mercado de trabalho; b) Promover novas formações e novas competências profissionais que possam potenciar a modernização das entidades promotoras; c) Garantir o início de um processo de aquisição de experiência profissional em contacto e aprendizagem com as regras e boas práticas ou sentido de serviço público; d) Fomentar o contacto dos jovens com outros trabalhadores e atividades, evitando o risco do seu isolamento, desmotivação e marginalização.

públicas não fica completa sem a respetiva avaliação, que permitirá aferir se os resultados pretendidos estão a ser atingidos.

Atendendo a que não havia ainda sido avaliada a política pública dos estágios profissionais na administração local, decidimos analisar esta matéria através da realização de um estudo do tipo experimental. Para o efeito, fizemos dois inquéritos por questionários, destinados respetivamente a um grupo de jovens que realizou um estágio na 4.^a Edição do PEPAL (o nosso grupo de análise, ou participantes no programa) e a um grupo de jovens que, tendo-se candidatado aos mesmos estágios, não os chegaram a realizar (o nosso grupo de controlo, ou o não participantes no programa); à partida, os dois grupos de jovens encontravam-se na mesma situação face ao emprego, isto é, seriam na sua grande maioria desempregados²⁰.

Os resultados obtidos com os inquéritos realizados foram apresentados e discutidos no ponto anterior e permitem-nos retirar algumas ilações.

Antes de mais, importa ter presente que ao nível da literatura disponível sobre esta matéria, não existe consenso acerca dos resultados deste tipo de políticas. De facto, foi constatada a existência de estudos que indicam não existir um contributo positivo destas políticas para o aumento da empregabilidade. Foi possível igualmente consultar outros tantos estudos em que foram registados efeitos positivos para este tipo de políticas públicas.

Quanto ao estudo que desenvolvemos, **os dados apurados revelam não existir uma relação positiva entre a frequência dos estágios profissionais do PEPAL e o aumento do grau de empregabilidade dos seus utilizadores, o que nos leva a concluir que o principal objetivo pretendido com esta medida ativa de emprego não está a ser atingido, no curto prazo.** Coloca-se assim em causa a oportunidade para o governo continuar a implementar esta política, na medida em que não é atingido o principal objetivo visado pela mesma.

Não obstante, não podemos deixar de referir que estes dados podem não traduzir os efeitos habituais do programa e ser influenciados pela conjuntura particularmente desfavorável em matéria de emprego que caracteriza atualmente o País. Lechner *et al.* (2004), citados por Perry

²⁰ Os jovens podiam também estar empregados, desde que a exercer uma profissão enquadrada no grande grupo 9 da Classificação Nacional das Profissões – profissões não qualificadas – alínea c) do n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 65/2010, de 11 de junho. O número de indivíduos nesta condição era estatisticamente insignificante, uma vez que estão em análise jovens licenciados, sendo o grande grupo 9 da Classificação Nacional de Profissões constituído pelas profissões menos qualificadas, como sejam vendedores de produtos na rua, em locais públicos ou de porta em porta; trabalhadores da limpeza de janelas e outras superfícies envidraçadas de edifícios; transportadores de bagagens, entre outros.

e Maloney (2007), concluíram que os resultados da avaliação de programas de emprego na Alemanha eram sensíveis ao período de tempo utilizado na avaliação e sugerem a utilização de horizontes temporais mais alargados, para a avaliação das políticas ativas de emprego. No estudo sobre a avaliação de resultados de estágios profissionais em Portugal (*cfr.* Dias e Varejão, 2012), que resulta de avaliações desenvolvidas entre 2004 e 2008, a taxa de emprego dos ex-estagiários era bastante mais elevada do que a apurada no presente estudo. Embora sejam programas de estágio com características diferentes, as semelhanças entre ambos levam-nos a esperar uma tendência comum aos dois tipos de programas no sentido de se registar uma diminuição da taxa de emprego subsequente ao estágio, decorrente da atual conjuntura. Todavia, a confirmação desta asserção apenas poderá ter lugar em futuras investigações que se desenvolvam sobre esta matéria.

Para além das consequências em matéria de aumento da empregabilidade dos indivíduos, conclui-se que decorrem deste programa outros efeitos laterais de natureza positiva que, apesar de não se enquadrarem naquele objetivo, devem ser tidos em conta. São exemplo destas consequências:

- O facto de os estágios profissionais permitirem aos jovens integrarem-se, pelo menos temporariamente, no mercado de trabalho, contrariando-se a tendência natural para o aumento da desmotivação, deterioração das qualificações e perda da experiência de trabalho, conforme identificou Cockx (2000).
- O reforço da coesão social, decorrente da melhoria das oportunidades dos indivíduos e da interação social que proporcionam e que, segundo Anderson (2009), reduz a exclusão social. Num panorama de elevado desemprego jovem como é o registado em Portugal, as medidas ativas de emprego direccionadas aos jovens, como os estágios do PEPAL, podem assumir um papel importante neste aspeto, ao contribuírem para promover a inserção social dos jovens, enquanto dura o estágio e, possivelmente, permitindo também criar laços que possam ser úteis mais tarde a esses jovens.
- O desenvolvimento de projetos inovadores nas autarquias locais, uma vez que em muitas situações os estágios decorrem em autarquias com recursos humanos pouco qualificados, apresentando-se os estagiários com um nível superior que facilita o desenvolvimento de projetos diferentes.

De qualquer forma, na senda do que afirmam O'Leary *et al.* (1998), parece-nos ser evidente a necessidade de se proceder à avaliação dos resultados das medidas ativas de emprego em geral, de forma a promover uma utilização mais eficaz dos recursos públicos. Para além disso, as próprias obrigações políticas que decorrem dos compromissos assumidos por Portugal no âmbito da União Europeia reforçam a necessidade de avaliação das políticas públicas.

Apesar das conclusões retiradas do nosso estudo serem no sentido de se considerar que a política de estágios profissionais na administração local não deve ser prosseguida, uma vez que o principal objetivo pretendido não está a ser atingido, e na senda do que preconiza Betcherman (2004), num quadro de elevado desemprego jovem, o governo não tem muitas alternativas à utilização de medidas ativas de emprego para responder aos problemas económicos e sociais que emergem. Os resultados das políticas ativas de emprego podem ser postos em causa, conforme afirma Koning (2001), mas o problema é que não é fácil encontrar alternativas para a resolução dos problemas visados pelas referidas políticas.

Em nosso entender, a introdução de alterações ao *design* da política pública dos estágios do PEPAL poderia contribuir para que esta tivesse melhores resultados em matéria do grau de empregabilidade dos estagiários. A introdução de alterações nas características do programa de estágios, proporcionando uma maior intervenção das autarquias locais na escolha dos estagiários, poderia permitir um maior alinhamento dos perfis pretendidos por estas para os jovens estagiários e, eventualmente, um maior nível de contratação após o final dos estágios.

Outros autores, como Estevão (2003), chamam ainda a atenção para o facto de os governos deverem apostar mais em reformas institucionais, nomeadamente através de medidas de redução da carga fiscal, do que na implementação de medidas ativas de emprego para diminuir as taxas de desemprego. Neste sentido, também Ramos (2003) nos chama a atenção para as situações em que os resultados das políticas não são os esperados por se utilizarem estratégias desadequadas para combater os problemas, situação que se pode verificar num quadro de falta de crescimento económico, em que o combate ao desemprego se faça através de medidas ativas de emprego, em vez de ser através de medidas de crescimento económico. Em nosso entender, as ideias destes autores merecem ser consideradas, na medida em que a resolução dos problemas públicos tem de ser encarada numa perspetiva global, através de abordagens multifacetadas. O governo português, no âmbito do programa Impulso Jovem, incluiu outras vertentes que visam, de alguma forma, estas estratégias, as quais carecem de tempo para serem avaliadas, na medida em que a sua implementação é recente.

Limitações e propostas para investigações futuras

1. O estudo foi realizado no âmbito da experiência profissional por nós desenvolvida, nos últimos anos, na DGAL, entidade a quem compete a gestão do programa de estágios do PEPAL. Este foi também o enquadramento dos inquéritos realizados, o que, de alguma forma, limitou a escolha das questões inseridas nos inquéritos.
2. As conclusões a que chegamos baseiam-se na análise das respostas de jovens a questionários, escolhidos por amostragem, quer os que frequentaram os estágios, quer os jovens que, tendo-se candidatado, não chegaram a realizarem estágio; em ambos os inquéritos estão identificadas margens de erro, que constam do ponto relativo à metodologia. O recurso, em sede de complementaridade, aos dados disponíveis da segurança social e o cruzamento desta informação com os dados que recolhemos permitir-nos-ia obter resultados mais fiáveis sobre a situação face ao emprego dos indivíduos que participaram no programa, bem como dos indivíduos do grupo de controlo.
3. O pequeno intervalo de tempo que mediou entre o fim do estágio e o preenchimento dos questionários constituiu outra limitação, uma vez que nos impediu de ter informação mais completa, que resultaria de se conhecer a situação dos jovens ex-estagiários no período de dois anos após o fim do estágio.

Segundo Dias e Varejão (2012) ou Lechner *et al.* (2004), citado por Perry e Maloney (2007), em estudos semelhantes sobre o impacto das medidas ativas de emprego, os efeitos destas diferem de acordo com o horizonte temporal em que as mesmas são analisadas. Em Dias e Varejão (2012), constatou-se que os resultados dos estágios profissionais são mais positivos no médio e no longo prazo do que no curto prazo. Uma vez que os jovens que realizaram os estágios foram inquiridos cerca de três meses após o fim do estágio, as evidências constantes dos estudos analisados permitem-nos inferir que a taxa de empregabilidade dos estágios do PEPAL também seria superior caso tivesse decorrido um período de tempo superior entre o fim do estágio e o apuramento dos dados. Seria, pois, importante a realização de um *follow-up* que permitisse conhecer a situação dos jovens dos dois grupos (de análise e de controlo) decorridos, pelo menos, dois anos do fim do estágio.

4. Por fim, outra limitação, que emergiu da análise dos resultados deste estudo, foi a constatação de que muitos dos jovens do grupo de controlo que estão a trabalhar se encontram a desenvolver atividades que não se coadunam com as respetivas áreas de formação ou com os níveis habilitacionais que possuem. No entanto, uma vez que o instrumento utilizado para recolha de informação não continha um campo próprio para registar esta informação, os dados obtidos resultaram de registos no campo Observações, por parte de vários jovens. Assim, seria útil que, num estudo de *follow up*, fosse incluído um campo específico para recolha desta informação, de forma a obter os mesmos dados em todas as respostas.

Referências Bibliográficas

Anderson, C. (2009). The private consequences of public policies: active labor market policies and social ties in Europe. *European Political Science Review*, 1, 341-373.

Anderson, J. (1984). *Public Policy-Making* (3rd ed.). New York: CBS College Publishing.

Araújo, J. (2007). Avaliação da Gestão Pública: a Administração Pós Burocrática. In Conferência da UNED, A Coruña, España, 2007. [S.l. : s.n., 2007], consultado em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/8309>.

Ashiagbor, D. (2005). *The European employment strategy. Labour market regulation and new governance*. Oxford Monographs on Labour Law. New York: Oxford University Press.

Bergemann, A. & Berg, G. (2007). *Active labour market policy effects for women in Europe – A survey*. Upsala: Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy.

Betcherman, G., Olivas, K. & Dar, A. (2004). *Impacts of active labor market programs: new evidence from evaluations with particular attention to developing and transition countries*. Washington: World Bank.

Bilhim, J. (2008). Políticas públicas e agenda política. *Revista de Ciências Sociais e Políticas*, 2, 99-121.

Birkland, T. A. (2010). *An introduction to the policy process: Theories, concepts and models of public policy making*. New York: M.E. Sharpe.

Blundell, R. & Dias, M. C., (2002). Alternative approaches to evaluation in empirical microeconomics. *Portuguese Economic Journal* 1. 2, 91-115.

Boone, J., & Ours, J. C. (2009). Bringing unemployed back to work: Effective active labor market policies. *De Economist*, 157 (3), 293-313.

Bovens, M. & Hart, P. (1996). *Understanding policy fiascoes*. New Brunswick, NJ, Transaction Press.

Brown, P., Hesketh, A. & Williams, S. (2003). Employability in a knowledge-driven economy. *Journal of Education and Work*, 16(2), 107-126.

Burger, P. & Hawkesworth, I. (2011). How to attain value for money: Comparing PPP and traditional infrastructure public procurement. *OECD Journal on Budgeting*, 11(1), 91-146.

Camões, P. (2012). *O design da investigação*. In Silvestre, H. C. & Araújo, J. F., (Coords.). Metodologia para a investigação social (103-120). Lisboa: Escolar Editora.

Card, D., Kluve, J. & Weber, A. (2010). Active labour market policy evaluations: A meta-analysis. *The Economic Journal*, 120(548), f452-f477.

Clarke, M. (2008). Understanding and managing employability in changing career contexts. *Journal of European Industrial Training*, 32(4), 258-284.

- Cockx, B. (2000). The *design* of active labour market policies: Building in effective incentives. *International Labour Review*, 139 (4), 457-480.
- Comissão Europeia (1994). *Crescimento, competitividade, emprego – Os desafios e as pistas para entrar no século XXI – Livro Branco*. Serviços das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo.
- Costa, D. (2012). A recolha de dados: técnicas utilizadas. In Silvestre, H. C. & Araújo, J. F., (Coords.). *Metodologia para a investigação social* (141-170). Lisboa: Escolar Editora.
- Dias, M. C. & Varejão, J. (2012). *Estudo de avaliação das políticas ativas de emprego, Relatório Final*. Porto: Centro de Economia e Finanças, Faculdade de Economia da Universidade do Porto.
- Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (2012). *Síntese Estatística do Emprego Público relativa ao 2.º trimestre de 2012*. Lisboa: Direção-Geral da Administração e do Emprego Público.
- Dye, T. R. (2005). *Understanding public policy*. Pearson International Edition.
- Estevão, M. (2003). *Do active labor market policies increase employment?*. Washington: International Monetary Fund.
- Fougère, D., Kramarz, F. & Magnac, T. (2000). Youth employment policies in France. *European Economic Review*, 44(4-6), 928-942.
- Frederickson, H. G. (1996). Comparing the reinventing government movement with the new public administration. *Public Administration Review*, 56 (3), 263-270.
- Hill, M. & Hupe, P. (2009). *Implementing public policy* (2nd Ed.). London: Sage Publications.
- Hillage, J. & Pollard, E. (1998). *Employability: developing a framework for policy analysis*. London: Department for Education and Employment.
- Hogwood, B. W. & Gunn, L. A. (1984). *Policy analysis for the real world*. Oxford: Oxford University Press.
- Howlett, M., Ramesh, M. & Perl, A. (2009). *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems* (3rd Ed). Canada: Oxford University Press.
- Katz, L. (1994). Active labor market policies to expand employment and opportunity. In Federal Reserve Bank of Kansas City (ed.). *Reducing Unemployment - Current Issues and Policy Options* (239-290). Wyoming: Federal Reserve Bank of Kansas City.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Little, Brown.
- Kluve, J., Lehmann, H. & Schmidt, C.M. (1999). Active labor market policies in Poland: human capital enhancement, stigmatization, or benefit churning?, *Journal of Comparative Economics*, 27(1), 61-89.
- Koning, J. (2001). Aggregate impact analysis of active labour market policy: A literature review. *International Journal of Manpower*, 22(8), 707-735.

- Lalive, R., Ours, J. C. & Zweimüller, J. (2008). The impact of active labour market programmes on the duration of unemployment in Switzerland. *Economic Journal*, 118(525), 235-257.
- Lechner, M., Miquel, R. & Wunsch, C. (2004). *Long-run effects of public sector sponsored training in West Germany*. St Gallen: Department of Economics, University of St Gallen.
- Lerner, D. & Lasswell, H. D. (1951). *The policies sciences*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Leschke, J. (2011). Transition from unemployment to work and the role of active labour market policies during the Lisbon strategy period and the economic crisis. *German Policy Studies*, 7(1), 135-170.
- Magnac, T. (1997). Les stages et l'insertion professionnelle des jeunes: une évaluation statistique. *Economie et statistique*, 304-305, 75-94.
- Mangan, J., & Johnston, J. (1999). Minimum wages, training wages and youth employment. *International Journal of Social Economics*, 26(1), 415-429.
- Mansson, J. & Delander, L. (2011). Gender differences in active labour market policy: The swedish self-employment programme. *Equality, Diversity and Inclusion: An International Journal*, 30(4), 278-296.
- Mazmanian, D. A. & Sabatier, P. A. (1989). *Implementation and public policy – with a new postscript*. Maryland: University Press of America.
- McLeish, A. (2002). *Employability skills for Australian small and medium sized enterprises*. Canberra: Commonwealth Department of Education, Science and Training.
- Meager, N. & Evans, C. (1997). *The evaluation of active labour market measures for the long-term unemployed*. Geneva: International Labour Office.
- Moreira, J. M. & Alves, A. A. (2009). Gestão Pública: entre a visão clássica da Administração Pública e o novo paradigma da Governação Pública. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, VII (11), 11-36.
- Obadic, A. & Gveric, A. (2010). *Evaluation of labour market policy expenditures and performance*. In Galetić, L., Spremić, M. & Ivanov M. (ed.). *An Enterprise Odyssey: From Crisis to Prosperity – Challenges for Government and Business*, (213-225). Zagreb: University of Zagreb, Faculty of Economics and Business.
- OCDE (2009). *OECD Employment Outlook 2009*. OECD Publishing.
- OCDE (2011). *OECD Employment Outlook 2011*. OECD Publishing.
- OCDE (2012a). *Active labour market policies and activation strategies*, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs. Texto consultado em 2012-05-12, em www.oecd.org/els/employment/almpl.
- OCDE (2012b). *OECD Employment Outlook 2012*, OECD Publishing.

OCDE, *Public expenditure and participant stocks on labour market programmes (LMP)*. Informação consultada em 2012-05-12 em OECD.Stat.

O'Leary, C. J., Kolodziejczyk, P. & Lázár, G. (1998). The net impact of active labour programmes in Hungary and Poland. *International Labour Review* 137(3), 321-346.

Oliveira, M. F. (1995). *Políticas de emprego*. Lisboa: Ed. Associação Portuguesa de Economistas / Anuário da Economia Portuguesa.

Ollaik, L. G. & Medeiros, J. J. (2011). Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. *Revista de Administração Pública - Rio de Janeiro* 45(6), 1943-67.

Park, N., Power, B., Riddell, W. C. & Wong, G. (1996). An assessment of the impact of government-sponsored training. *The Canadian Journal of Economics / Revue canadienne d'Economique*, 29, S93-S98.

Perry, G., & Maloney, T. (2007). Evaluating active labour market programmes in New Zealand. *International Journal of Manpower*, 28(1), 7-7.

Pressman, J. L. & Wildavsk, A. (1973). *Implementation*. Berkeley, California: University of California Press.

Ramos, C. A. (2003). *Políticas de geração de emprego e renda - Justificativas teóricas, contexto histórico e experiência brasileira*. Brasília: Department of Economics, University of Brasília.

Rocha, O. (1998). The new public management and its consequences in the public personnel system, *Review of Public Personnel Administration* 18.2: 82-87.

Rocha, O. (2001). *Gestão pública e modernização administrativa*. Oeiras: Instituto Nacional de Administração.

Rocha, O. (2010). *Gestão do processo político e políticas públicas*. Lisboa: Escolar Editora.

Rossi, P., Lipsey, M. W. & Freeman, H. E. (2004). *Evaluation, a systematic approach* (7th Ed.). California: Sage Publications.

Sabatier, P. (1989). *Theories of the policy process*. Boulder, Colorado: Westview Press.

Samuelson, P., Nordhaus, W. (1993). *Economia* (14.^a ed.), Lisboa: McGraw-Hill.

Sanders, J. & de Grip, A. (2004). Training, task flexibility and the employability of low-skilled workers. *International Journal of Manpower*, 25 (1), 73-89.

Scarpetta, S. (1996). Assessing the Role of Labour Market Policies and Institutional Settings on Unemployment: A Cross-Country Study. *OECD Economic Studies*, 26, 43-98.

Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública - Rio de Janeiro*, 43 (2), 347-369.

Silvestre, H. C. (2004). Tese de mestrado subordinada ao tema *A utilização do mecanismo de privatização na prestação do serviço público: Dois estudos de caso portugueses no setor das águas*, consultada no endereço <http://hdl.handle.net/10400.5/508>.

Silvestre, H. C. (2010). *Gestão pública: Modelos de prestação no serviço público*. Lisboa: Escolar Editora.

Silvestre, H. C. & Silvestre, M. J. C. (2012). A área, o tema e o problema de pesquisa como factores determinantes no processo de investigação. In Silvestre, H. C. & Araújo, J. F., (Coords.). *Metodologia para a investigação social* (35-62). Lisboa: Escolar Editora.

Solomon, M.A. & Shortell, S. M. (1981). Designing health policy research for utilization, *Health Policy Quarterly* 1, 261-273.

Stewart, J. & Mackie, K. (2011). When policy goes wrong: The problem of transmitted risk. *Australian Journal of Political Science*, 46:4, 669-682.

Stiglitz, J. E. (2000). *Economics of the public sector* (3rd Ed.). New York: Norton.

Susskind, L. (2006). Arguing, bargaining and getting agreement. In Moran, M., Rein, M. & Goodin, R. E. (Eds.). *The Oxford Handbook of Public Policy* (269-295). Oxford: Oxford University Press.

Thomas, H. G. (2001). Towards a new higher education law in Lithuania: Reflections on the process of policy formulation. *Higher Education Policy* 14 (3), 213-223.

Vedung, E. (1997). *Public policy and program evaluation*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

Weimer, D. (1993). The Current State of Design Craft: Borrowing, Tinkering and Problem Solving. *Public Administration Review*, 53, 110–120.

Weiss, C. H. (1999). The interface between evaluation and public policy. *Evaluation* 5 (4), 468-486.

Legislação consultada

Estágios IEFP:

- Portaria n.º 268/97, de 18 de abril, com as alterações introduzidas pelas Portarias n.ºs 1271/97, de 26 de dezembro, 814/98, de 24 de setembro, 286/2002, de 15 de março 282//2005, de 21 de março.
- Portaria n.º 129/2009, de 30 de janeiro - regulamenta o Programa Estágios Profissionais, revogando a Portaria n.º 268/97, de 18 de abril.
- Portaria n.º 92/2011, de 28 de fevereiro - regula o Programa de Estágios Profissionais do IEFP, revogando a Portaria n.º 129/2009, de 30 de janeiro.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 51-A/2012, publicada em 14 de junho.
- Portaria n.º 225-A/2012, publicada em 31 de julho - regulamenta, no que respeita aos estágios, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 51-A/2012.

Estágios Administração Pública Central:

- Decreto-Lei n.º 326/99, de 18 de agosto - Institui o Programa de Estágios Profissionais da Administração Pública (PEPAC).
- Portaria n.º 1256/2005, de 2 de dezembro – Regulamenta o Programa Estágios Profissionais na Administração Pública Central instituído pelo Decreto-Lei n.º 326/99, de 18 de agosto.
- Decreto-Lei n.º 18/2010, de 19 de março - Estabelece o regime jurídico do Programa de Estágios Profissionais na Administração Pública, revogando o Decreto-Lei n.º 326/99, de 18 de agosto e a Portaria n.º 1256/2005, de 2 de dezembro.
- Portaria n.º 172-B/2010, de 22 de março - Regulamenta o novo Programa de Estágios Profissionais na Administração Central do Estado instituído pelo Decreto-Lei n.º 18/2010, de 19 de março.

Estágios Administração Local:

- Decreto-Lei n.º 94/2006, de 29 de maio - Adapta à administração local o regime jurídico que institui o PEPAP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 326/99, de 18 de agosto.
- Portaria n.º 1211/2006, de 13 de novembro, alterada pela Portaria n.º 286/2008, de 11 de abril – Regulamenta o Programa Estágios Profissionais na Administração Local (PEPAL), criado pelo Decreto-Lei n.º 94/2006, de 29 de maio.

- Decreto-Lei n.º 65/2010, de 11 de junho - Adapta à administração local o Programa de Estágios Profissionais na Administração Pública criado pelo Decreto-Lei n.º 18/2010, de 19 de março.
- Portaria n.º 1236/2010, de 13 de dezembro - Regulamenta o novo regime jurídico do Programa de Estágios Profissionais na Administração Local instituído pelo Decreto-Lei n.º 65/2010, de 11 de junho.

Outras fontes

Instituto Nacional de Estatística, Estatísticas do Emprego, *Taxas de Desemprego, 2000-2012*.
<http://www.ine.pt>, acedido em 2012-01-08.

OECD Employment Database, *Public expenditure and participant stocks on Labour Market Programmes (LMP)* (informação consultada em 2012-05-12 em <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=LMPEXP>).

POEFDS, (2009). Relatório Final de Execução - Quadro Comunitário de Apoio III 2000 – 2006 – POEFDS - Programa Operacional do Emprego, Formação e Desenvolvimento Social.

ANEXOS - INSTRUMENTOS DE RECOLHA DE DADOS

Inquérito A - Inquérito aplicado a grupo de análise, ou grupo A (grupo de indivíduos que realizaram o estágio do PEPAL)

INQUÉRITO A

I - ENTIDADE ONDE FOI REALIZADO O ESTÁGIO

1. Tipo de entidade (selecionar a partir da lista)

2. Identificação da entidade (selecionar a partir da lista)

3. Concelho onde realizou o estágio

(Preencher apenas no caso de o estágio não se ter realizado numa Câmara Municipal)

II - CARACTERIZAÇÃO DO/A ESTAGIÁRIO/A

4. Nível de qualificação académica à data de início do estágio

(selecionar a partir da lista a habilitação mais alta detida)

5. Licenciatura

(Ex.: Engenharia Civil)

6. Género (selecionar a partir da lista)

7. Idade à data de início do estágio

(Indicar a idade)

8. Concelho onde reside

(selecionar a partir da lista)

III - SITUAÇÃO FACE AO EMPREGO

	Empregado/a (ver NOTA infra)	Não Empregado/a
9. Um mês após o fim do estágio	9.1	9.2
10. Três meses após o fim do estágio	10.1	10.2

NOTA: Ter em conta o conceito de "Empregado" do Instituto Nacional de Estatística (INE):

Indivíduo que, na semana de referência, se encontrava numa das seguintes situações:

. Tinha efetuado um trabalho de pelo menos 1 hora, mediante o pagamento de uma remuneração ou com vista a um benefício ou ganho familiar em dinheiro ou em géneros;

. Tinha um emprego, não estava ao serviço, mas mantinha uma ligação formal com o seu emprego;

. Tinha uma empresa mas não estava temporariamente ao trabalho por uma razão específica.

Preencher as questões 11 até 14 apenas no caso de ter assinalado "Empregado" nas questões 9 ou 10:

11. Tipo de entidade onde está / esteve empregado

11.1 Autarquia local

Se está / esteve empregado numa autarquia local, responder por favor às questões 11.1.1 e 11.1.2

11.1.1 A mesma autarquia onde realizou estágio

11.1.2 Outra autarquia local

11.2 Outra entidade

Se assinalou Outra entidade, responder por favor às questões 11.2.1 e 11.2.2

11.2.1 Pública

11.2.2 Privada

12. Concelho onde está / esteve empregado

(selecionar a partir da lista)

13. Em que medida considera que a frequência do estágio contribuiu para a obtenção do emprego:

13.1 Contribuiu muito

13.2 Em parte

13.3 Pouco

13.4 Nada

13.5 Quer explicitar a sua resposta a esta questão ? (máx. 250 caracteres)

14. Qual a relação entre a atividade profissional que exerce /exerceu e o estágio realizado?

14.1 Muito relacionado

14.2 Em parte

14.3 Pouco

14.4 Nada

15. Observações (preencher caso tenha outras informações que considere pertinente transmitir):

Obrigada pela sua colaboração!

Inquérito B - Inquérito aplicado a grupo de comparação ou de controlo, ou grupo B (grupo de jovens que se candidataram à realização de estágio, mas que não foram seleccionados)

INQUÉRITO B

I - CARACTERIZAÇÃO DO/A CANDIDATO/A

1. Nível de qualificação académica à data de candidatura

(selecionar a partir da lista a habilitação mais alta detida)

2. Licenciatura

(Ex.: Engenharia Civil)

3. Género (selecionar a partir da lista)

4. Idade à data de candidatura

(Indicar a idade)

5. Concelho onde reside

(selecionar a partir da lista)

II - SITUAÇÃO FACE AO EMPREGO

6. Situação atual face ao emprego

Empregado/a
(ver NOTA infra)

Não Empregado/a

6.1

6.2

NOTA: Ter em conta o conceito de "Empregado" do Instituto Nacional de Estatística (INE):

Indivíduo que, na semana de referência, se encontrava numa das seguintes situações:

. Tinha efetuado um trabalho de pelo menos 1 hora, mediante o pagamento de uma remuneração ou com vista a um benefício ou ganho familiar em dinheiro

. Tinha um emprego, não estava ao serviço, mas mantinha uma ligação formal com o seu emprego;

. Tinha uma empresa mas não estava temporariamente ao trabalho por uma razão específica.

7. Desde a sua candidatura ao estágio do PEPAL, teve algum emprego ou atividade, mesmo que tenha sido ocasional?

7.1 Sim

7.2 Não

Preencher as questões 8 e 9 apenas no caso de ter assinalado "Empregado" nas questões 6 ou 7:

8. Tipo de entidade onde está / esteve empregado

8.1 Autarquia local

8.2 Outra

Se indicou Outra, preencher o campo seguinte:

8.2.1 Pública

8.2.2 Privada

9. Concelho onde está / esteve empregado

(selecionar a partir da lista)

10. Observações (preencher caso tenha outras informações que considere pertinente transmitir):

Obrigada pela sua colaboração!